

# 中小企業基本法改正後の中小企業政策の展開と最近の動向

## ～ 中小企業をめぐる状況と活性化に向けた取組～

経済産業委員会調査室      かめざわ   ひろのり   うちだ   ひろずみ   ささい  
   亀澤   宏徳・内田   衡純・笹井   かわり

### 《 要 旨 》

我が国の中小企業は、企業数の99.7%、雇用の約7割を占め、経済社会の基盤を支えている。近年、原油・原材料価格の高騰や改正建築基準法施行後の住宅着工件数の減少等により企業倒産件数が増加傾向にあるなど、中小企業を取り巻く経営環境は厳しい。

#### 第1章 中小企業基本法の改正

- ・中小企業政策の基本方針を示す「中小企業基本法」が1999年に改正され、中小企業と大企業との格差是正から選択と集中による支援へと基本理念が見直された。

#### 第2章 経営支援施策

- ・新中小企業基本法においては、開業率が廃業率を下回る状態が続いていることを背景に、創業・経営革新支援が大きな柱の1つに位置付けられ、これを受けて「新事業活動促進法」や「ものづくり高度化法」などが制定された。
- ・中小企業の事業承継の円滑化を図るため「経営承継円滑化法」が成立した。また、地域中小企業の事業再生のため「産業活力再生特別措置法」に基づく中小企業再生支援協議会が全国に設置された。

#### 第3章 金融支援施策

- ・民間金融機関から十分な資金を調達できない中小企業の資金集めを支えてきた国民生活金融公庫及び中小企業金融公庫は、政策金融改革により、株式会社日本政策金融公庫に統合され、商工組合中央金庫は株式会社化されることとなった。
- ・近年の信用補完制度の改正は、主に、民間金融機関による貸し渋り対策と中小企業の資金調達手段の充実・多様化を目的としている。
- ・創業期の企業や事業再生に取り組む企業の資金繰りに対処するため、ベンチャーファンドや中小企業事業再生ファンドが創設された。

#### 第4章 商業・地域支援施策

- ・全国各地の中心市街地の活性化が喫緊の課題となっていることを受け「中心市街地活性化法」と「都市計画法」が改正された。また、地域産業の自立的発展や活性化の取組を支援するため「地域資源活用促進法」、「農商工等連携促進法」などが制定された。

#### 第5章 中小企業対策予算

- ・中小企業対策予算（当初）は、毎年度1,700億円程度とほぼ横ばいで推移している。今後、小規模企業政策の支援方法、実施体制等を示す指針を策定するなどその再構築を行うとともに、複雑な中小企業関連法を見直し、分かりやすい施策体系とする必要がある。

## はじめに

我が国において企業ベースで見た中小企業は、2006年に419万7,719社で、企業全体の99.7%を占め、うち小規模企業は366万3,069社で、全体の87%となっている。(図表1) また、中小企業で働く常用雇用者数は、2006年に2,783万5,550人で、総従業者数の69.4%を占めている。

このように、中小企業は我が国経済において大きなウエイトを占めており、競争の担い手、新産業創出の担い手、地域経済の担い手、雇用の担い手など、その果たす役割は極めて大きい。例えば、新規開業する企業が増加すると、市場において既存の企業との競争が生まれ、技術革新・経営革新に伴う新事業・新産業の創出が促進されることになり、経済の活性化につながると考えられる。

図表1 企業数の推移(民間、非一次産業、企業ベース)

年	中小企業		大企業	合計
		うち小規模企業		
1999	4,836,763 (99.7%)	4,228,781 (87.2%)	14,341 (0.3%)	4,851,104
2001	4,689,608 (99.7%)	4,102,169 (87.2%)	13,431 (0.3%)	4,703,039
2004	4,325,790 (99.7%)	3,776,863 (87.1%)	12,345 (0.3%)	4,338,135
2006	4,197,719 (99.7%)	3,663,069 (87.0%)	12,351 (0.3%)	4,210,070

(注)1. 企業数 = 会社数 + 個人事業所(単独事業所及び本所・本社・本店事業所)である。

2. 中小企業基本法の定義に基づき、常用雇用者300人以下(卸売業、サービス業は100人以下、小売業、飲食店は50人以下)、又は資本金3億円以下(卸売業は1億円以下、小売業、飲食店、サービス業は5,000万円以下)の企業を中小企業とする。

3. 常用雇用者20人以下(卸売業、小売業、飲食店、サービス業は5人以下)の企業を小規模企業とする。

4. 括弧内は構成比で、小規模企業の構成比は、全企業数に占める割合である。

(出所)『事業所・企業統計調査』(総務省)、『中小企業白書』(中小企業庁)より作成

一方で、我が国経済を取り巻く環境をみると、高止まりとなっている原油その他の原材料価格の動向、2007年6月の改正建築基準法に基づく確認検査手続の遅延による住宅着工戸数の減少、サブプライム住宅ローン問題による世界的な金融・経済の混乱などの問題があり、これらが中小企業に大きな影響を与えている。

民間信用調査機関の(株)東京商工リサーチの調べによると、2008年上半期(1月～6月)の全国企業倒産件数(負債総額1,000万円以上)は、前年同期比6.9%増の7,544件に上り、2005年を底に増加傾向が顕著となっている。また、同期の負債総額は、前年同期比19.9%増の3兆1,797億円で前年同期を著しく上回っており、特に従業員5人未満の倒産件数が全体の60%を占めるなど小規模企業の倒産が多くなっている<sup>1</sup>。このような状況に

<sup>1</sup> 倒産件数が19,164件に達した2001年では、小規模企業の倒産は全体の50.1%を占めていた。

において、中小企業の活性化を図るためには、より効果的な中小企業支援策の実施が求められている。

戦後の我が国の中小企業政策<sup>2</sup>の転換点となった中小企業基本法改正が、小淵内閣当時の 1999 年 12 月に行われてから既に 8 年が経過した。戦後の復興期を経て、1963 年に制定された中小企業基本法は、1999 年の改正により、それまでの中小企業と大企業との格差是正に基づく支援策から選択と集中による支援策へとその基本理念が大きく転換されることとなった。

このため、近年の各種中小企業支援策は、改正中小企業基本法の基本理念に基づき政策体系が構築されてきたものであるが、本稿では、中小企業基本法改正後の中小企業政策の展開を中心に整理した上で、最近の中小企業政策の動向と課題について言及する。

## 第 1 章 中小企業基本法の改正

### 1. 中小企業基本法の制定と改正に至る経緯

第二次世界大戦後の復興期である 1948 年に「中小企業庁設置法」が制定され、商工省（当時）の外局として「中小企業庁」が設置された。以来、中小企業政策は、金融、組織、診断・指導の 3 分野を大きな柱として体系化が図られた<sup>3</sup>。

その後、経済復興と高度経済成長の過程で、大企業と中小企業との間に生産性、企業所得、賃金等における格差が顕在化し、いわゆる「二重構造問題」が大きな問題となったことを背景として、1963 年に「中小企業基本法」が制定された。

制定当初の「中小企業基本法」（以下「旧基本法」という。）によれば、中小企業は鉦工業生産の拡大、商品流通の円滑化、海外市場の開拓、雇用機会の増大等国民経済の発展に寄与するとともに、国民生活の安定に貢献するものと位置付けられ、政策の目標を中小企業の経済的社会的制約による不利の是正、自主的努力の助長、企業間の生産性等の格差是正によって、中小企業の成長発展とその従事者の経済的社会的地位の向上を目指すこととしていた。

中小企業政策の目標を達成するために、国は、設備の近代化、技術の向上、経営管理の合理化、企業規模の適正化、事業の共同化、商業における経営形態の近代化、事業転換など中小企業構造の高度化を通じた生産性向上策、労働関係の適正化と従業員の福祉向上のための施策、過度の競争の防止、下請取引の適正化、事業機会の適正な確保、国等からの受注機会の確保（官公需対策）など中小企業の事業活動に伴う不利是正策、小規模企業の経営改善措置を講じるほか、金融、税制上の考慮を払うこととされた。

<sup>2</sup> 中小企業政策とは、中小企業を対象にした政府を主体とする政策で、中小企業庁が中心的な政策主体となっている。（桑原武志『中小企業・ベンチャー企業論』（有斐閣 2006.3）58 頁）

<sup>3</sup> 金融では、1949 年に国民金融公庫、1953 年に中小企業金融公庫が設立されるとともに、1950 年に「中小企業信用保険法」、1953 年に「信用保証協会法」が制定された。組織化では、1949 年に「中小企業等協同組合法」、1953 年に「商工会議所法」、1960 年に「商工会の組織等に関する法律」が制定された。診断・指導では、1948 年に企業診断制度の創設、中小企業相談所の設置、1952 年に巡回指導制度が創設された。

また、旧基本法制定と同じ1963年には「中小企業近代化促進法」(近促法)が制定され、業種別近代化計画に基づく税制優遇措置や融資制度等が整備された。さらに、診断、指導、研修事業については「中小企業指導法」が同年に制定され、経営、技術の診断・指導事業のほか経営者、従業員の研修も国、都道府県等が計画的に行うこととなった。

中小企業の事業活動に伴う不利是正策としては、「下請代金支払遅延等防止法(1956年)」の改正により、下請業者及び親事業者の範囲拡大等(1963年、1965年)が行われたほか、1966年に「官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法律」(官公需法)の制定による官公需契約の充実、1970年に「下請中小企業振興法」の制定による下請事業者に対する受注促進を図るための措置が採られた。

小規模企業の経営改善については、1965年に「小規模企業共済法」が制定され、小規模企業の個人事業主、役員に対し廃業、退職時の共済金が支給されることとなったほか、1973年には小企業等経営改善資金融資(マル経)制度の創設により、国民金融公庫を通じた無担保、無保証の事業資金貸付が可能となった。

その後、1973年の第1次石油ショックなどを契機とする低成長と円高、アジア諸国の追い上げなどにより、中小企業を取り巻く経営環境は悪化し、産地不況が顕在化する事態を受けて、1974年に「伝統的工芸品産業の振興に関する法律」(伝産法)、1978年に「特定不況地域中小企業対策臨時措置法」(城下町法)、1979年に「産地中小企業対策臨時措置法」(産地法)が各々制定されるなど地域別不況対策が行われた。

また、中小企業の事業転換策として、1976年に「中小企業事業転換対策臨時措置法」(事業転換法)が、中小企業と大企業との事業分野参入の調整を通じた中小企業の事業機会の確保策として、1973年に「大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律」(大店法)、1977年に「中小企業の事業活動の機会の確保のための大企業者の事業活動の調整に関する法律」(分野調整法)が各々制定された。

1980年代に入り、円高、国際化が一層進展すると、我が国の産業構造を知識集約型の創造的産業構造に転換すべきことが強調され、1985年に「中小企業技術開発促進臨時措置法」(技術法)、1988年に「異分野中小企業者の知識の融合による新分野の開拓の促進に関する臨時措置法」(融合化法)などの技術開発・新分野開拓の促進を図る法律が制定された。

その一方で、特にプラザ合意後の円高により製造業を中心とした海外進出が加速すると、産地や下請中小企業への影響が深刻化したことから、国際競争力を失った事業分野からの転出を促すため、1986年に「特定中小企業者事業転換対策等臨時措置法」(新事業転換法)や「特定地域中小企業対策臨時措置法」(特定地域法)などの産業構造転換のための事業転換策や地域不況対策が講じられた。さらに、両法は見直され、1992年に「特定中小企業集積の活性化に関する臨時措置法」(集積活性化法)、1993年に「特定中小企業者の新分野進出等による経済の構造的変化への適応の円滑化に関する臨時措置法」(新分野法)の制定により、産業集積、新分野開拓などの構造転換政策へ移行していった。

1990年代には、国際化の進展、バブル崩壊による景気後退の長期化等を背景として、規制緩和による市場の活性化と競争の促進、国際競争力の強化が産業政策の目標として打ち出された。

1995年に「技術法」と「融合化法」を統合させた「中小企業の創造的事業活動の促進に関する臨時措置法」(創造法)が制定され、創業及び研究開発支援策が措置された。また、1998年に「新事業創出促進法」(新事業法)、1999年に「近促法」と「新分野法」を統合させた「中小企業経営革新支援法」(革新法)が制定されるなど創業、新事業開拓、経営革新支援措置が講じられた。特に、創造法は、近年低下している開業率を改善する観点から創業を支援対象の1つとしている点で、従来見られなかった新しい中小企業政策であった。

このように、中小企業政策の重点は、大企業との格差を是正するための設備の近代化、経営規模の拡大等中小企業の生産性の向上や取引条件の向上を目指す施策から、1980年代後半以降の開業率の低迷等を背景として、市場経済の活性化のために創業、新事業開拓、経営革新に取り組む積極的な中小企業を支援する施策へと次第に変化を遂げていったのである。

## 2. 中小企業基本法の改正内容

中小企業を取り巻く環境の変化に伴い、1999年には、中小企業政策審議会が中小企業政策の抜本的な見直しの必要性を指摘した。すなわち、中小企業と大企業との所得格差は以前より縮小しており、他方、低経済成長下にあつて、研究開発や経営革新が以前に増して重要な課題となってきたことなどから、今後、中小企業政策は、創業や経営革新等を目指す中小企業の自助努力についての重点的な支援、中小企業の経営環境を整備するための直接金融手段の整備や競争条件の整備、会社再建手続の改善や廃業・転業に伴う社会政策的配慮、緊急事態に対応した支援措置の強化等いわゆるセーフティネットの構築に特化する必要があるとされた。これを受けて、中小企業政策の基本方針を示す中小企業基本法は、抜本的に改正されることになった。

1999年に改正された「**中小企業基本法**」は、基本方針として、経営革新、創業、創造的事業活動の促進を図ること、経営資源(設備、技術、知識等)の確保、取引の適正化等による経営基盤の強化を図ること、経済的社会的環境の変化に即応し、経営安定及び事業転換等による変化への適応の円滑化を図ること、資金供給の円滑化及び自己資本の充実を図ることを掲げており、各種施策を講じることとしている。また、事業者、法人の従業員、資本の規模の実態を踏まえ、本法の対象とする中小企業の範囲も併せて改正された。(図表2)

なお、改正中小企業基本法においては、旧基本法の政策目標に示されていた「中小企業の経済的社会的制約による不利の是正」の文言が削除された。中小企業に関する基本的施策については、いわゆる弱者救済的な社会政策型施策から自助努力を支援する競争促進型施策へとその重点を移すことが明文化された<sup>4</sup>。

---

<sup>4</sup> 改正中小企業基本法については、「中小企業の発展性のみ着目し、中小企業問題を組み込んだ複眼的中小企業像を築かなかつた。経済民主主義(経済力分散・対等取引・参入自由)理念の欠落した、効率追求第一の競争政策型中小企業政策である」との指摘がある。(黒瀬直宏『中小企業政策』(日本経済評論社 2006.7)279~280頁)

図表 2 中小企業基本法の新旧比較

	旧中小企業基本法	新中小企業基本法
基本理念	<p>中小企業の経済的社会的制約による不利の是正</p> <p>中小企業者の自主的な努力の助長</p> <p>企業間における生産性等の諸格差の是正</p> <p>中小企業が生産性及び取引条件の向上</p> <p>中小企業の成長発展、中小企業の従事者の経済的社会的地位の向上</p>	<p>中小企業が、創意工夫を生かして経営の向上を図るための事業活動を行うことを通じて、</p> <p>新たな産業の創出</p> <p>就業の機会の増大</p> <p>市場における競争の促進</p> <p>地域における経済の活性化の役割を担う</p> <p>独立した中小企業の多様で活力ある成長発展</p>
基本的施策	<p>中小企業構造の高度化等</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・設備の近代化</li> <li>・技術の向上</li> <li>・経営管理の合理化</li> <li>・企業規模の適正化</li> <li>・事業の共同化のための組織の整備等</li> <li>・商業及びサービス業</li> <li>・事業の転換</li> <li>・労働に関する施策</li> <li>事業活動の不利の補正</li> <li>・過度の競争の防止</li> <li>・下請取引の適正化</li> <li>・事業活動の機会の適正な確保</li> <li>・国等からの受注機会の確保</li> <li>・輸出の振興</li> <li>・輸出品との関係の調整</li> <li>金融、税制等</li> <li>・資金の融通の適正円滑化</li> <li>・企業資本の充実</li> </ul>	<p>中小企業の経営の革新及び創業の促進</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・経営の革新の促進</li> <li>・創業の促進</li> <li>・創造的な事業活動の促進</li> <li>中小企業の経営基盤の強化</li> <li>・設備の導入、技術の向上等経営資源の確保</li> <li>・交流・連携及び共同化の推進</li> <li>・産業・商業の集積の活性化</li> <li>・労働に関する施策</li> <li>・取引の適正化</li> <li>・国等からの受注機会の増大</li> <li>経済的社会的環境の変化への適応の円滑化</li> <li>・経済的社会的環境の変化に対する経営の安定及び事業の転換</li> <li>・中小企業者以外の者による不当な利益の侵害の防止</li> <li>・連鎖倒産の防止</li> <li>・再建・廃業のための制度整備</li> <li>資金の供給の円滑化及び自己資本の充実</li> <li>・融資・信用補完事業の充実、適正な融資の指導等</li> <li>・投資の円滑化、租税負担の適正化等</li> </ul>
小規模企業への配慮	<p>小規模企業の経営の改善発展に努め、金融、税制その他に必要な考慮を払う。</p>	<p>施策実施に当たって、小規模企業に必要な考慮を払う。</p>
中小企業の範囲	<p>製造業</p> <p>資本金1億円以下又は従業員300人以下</p> <p>(うち小規模企業従業員20人以下)</p>	<p>製造業</p> <p>資本金3億円以下又は従業員300人以下</p> <p>(うち小規模企業従業員20人以下)</p>
	<p>卸売業</p> <p>資本金3,000万円以下又は従業員100人以下</p> <p>(うち小規模企業従業員5人以下)</p>	<p>卸売業</p> <p>資本金1億円以下又は従業員100人以下</p> <p>(うち小規模企業従業員5人以下)</p>
	<p>小売業</p> <p>資本金1,000万円以下又は従業員50人以下</p> <p>(うち小規模企業従業員5人以下)</p>	<p>小売業</p> <p>資本金5,000万円以下又は従業員50人以下</p> <p>(うち小規模企業従業員5人以下)</p>
	<p>サービス業</p> <p>資本金1,000万円以下又は従業員50人以下</p> <p>(うち小規模企業従業員5人以下)</p>	<p>サービス業</p> <p>資本金5,000万円以下又は従業員100人以下</p> <p>(うち小規模企業従業員5人以下)</p>

(出所) 中小企業庁資料より作成

## 第2章 経営支援施策

改正された中小企業基本法の基本理念・基本方針に則して、中小企業に関する個別の施策が実施されている。経営の向上に取り組む中小企業の支援策としては、中小企業が事業活動を行うに際して直面する技術力の向上や生産性の向上など様々な経営課題を解決するため、創業・経営革新、連携・共同化、ものづくり、事業承継、事業再生、下請取引、小規模企業などに関する支援策が講じられてきた。(図表3)

図表3 中小企業基本法改正後の主な中小企業関連法の制定・改正状況

年	法律	内容
1999	中小企業基本法の改正	中小企業基本法の抜本的な見直し
2000	中小企業支援法	中小企業支援センターの創設
	中小企業信用保険法の改正	セーフティネット保証の対象拡大
2001	中小企業信用保険法の改正	売掛債権担保融資保証制度の創設
2002	新事業創出促進法の改正(2003年施行)	最低資本金規制の特例
2003	産業活力再生特別措置法の改正	中小企業再生支援協議会の創設
	下請代金法の改正	規制対象となる委託取引の拡大
2004	中小公庫法の改正	証券化を活用した融資制度の創設
2005	中小企業新事業活動促進法	新連携支援
	有限責任事業組合契約法	有限責任事業組合(LLP)制度の創設
	会社法(2006年施行)	合同会社(LLC)制度の創設
2006	中心市街地活性化法の改正	まちづくり3法の見直し
	中小企業ものづくり高度化法	ものづくり支援
2007	中小企業地域資源活用促進法	地域資源の活用支援
	株式会社日本政策金融公庫法(2008年施行)	政府系金融機関の見直し
	株式会社商工組合中央金庫法(2008年施行)	
2008	農商工等連携促進法	農商工連携支援
	中小企業経営承継円滑化法	事業承継の円滑化支援
	中小企業信用保険法の改正、中小公庫法の改正	売掛債権早期現金化保証制度の創設

(出所) 中小企業庁資料より作成

### 1. 創業・経営革新支援

#### (1) 開廃業率の逆転と創業・経営革新支援の強化

我が国における企業ベースの開業率・廃業率を見ると、1980年代半ばまでは開業率が廃業率を上回っていたが、その後両者は逆転し、現在に至るまで開業率が廃業率を下回る状態が続くなど深刻な状況に陥っている<sup>5</sup>。(図表4)

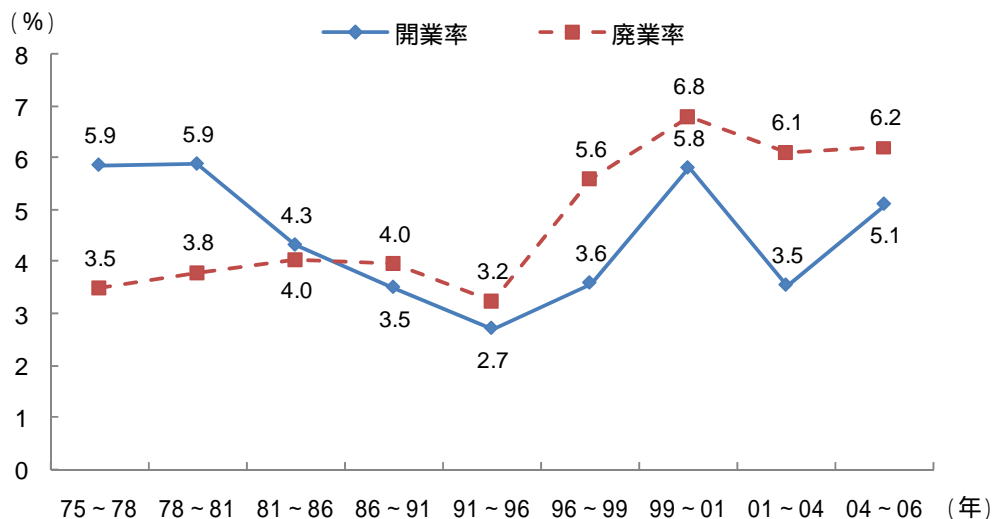
バブル崩壊後、長引く景気の低迷で企業の倒産、廃業(市場からの退出)が増加して廃業率が上昇したことに加え、高度経済成長期と比較して、実質GDP成長率が鈍化するなどの経済環境の停滞、金銭面において、自営業者であることが被雇用者であることに比べ、引き合わなくなっていることなどから開業率が低下したと指摘されている<sup>6</sup>。

<sup>5</sup> 事業所数ベース、会社数ベース、個人企業数ベースの開廃業率の推移もほぼ同様である。(中小企業庁『2008年版中小企業白書』140頁)

<sup>6</sup> 中小企業庁『2003年版中小企業白書』92頁

このような開廃業率の逆転を背景として、中小企業基本法の基本理念に新たに盛り込まれたものに創業・経営革新の促進があるが、既にこの動きを先取りした法律が1995年に制定された「**中小企業の創造的事業活動の促進に関する臨時措置法**」(以下「**創造法**」という。)を始めとする中小企業支援3法であった。

図表4 開廃業率(非一次産業、企業数ベース、年平均)の推移



(出所)『事業所・企業統計調査』(総務省)、『中小企業白書』(中小企業庁)より作成

第一に、創造法は、円高を契機とする国内産業空洞化等を背景に、創業及び中小企業の研究開発・事業化を総合的に支援することが必要とされたことから、前身法である「**中小企業技術開発促進臨時措置法**」(技術法)及び「**異分野中小企業者の知識の融合による新分野の開拓の促進に関する臨時措置法**」(融合化法)の見直しを行い、創造的な事業活動を通じた新事業分野の開拓を目的に、10年間の時限立法として制定された。

同法に基づき、創業5年未満の製造業を行う中小企業者、研究開発型中小企業者、新技術に関する研究開発及びその事業化を行う中小企業者が、研究開発及びその成果の事業化に関する計画を策定し、都道府県知事の認定を受けると、研究開発補助金、政府系金融機関の低利融資、信用保険制度の特例、設備投資に関する優遇税制等の支援措置が受けられることとなった。

翌1996年には、創造法が改正され、都道府県のベンチャー財団を通じた株式、社債等による直接金融を促進するため、同財団が行う社債に係る債務保証についての再保険制度の創設等が行われた。さらに、同法は1997年に改正され、個人投資家からの株式投資による創業期のベンチャー企業への資金供給を強化するため、エンジェル税制が創設された<sup>7</sup>。

<sup>7</sup> 個人投資家(エンジェル)が、創業期の企業の株式に投資し、譲渡損失等が生じた場合、一定の要件で繰越控除等の課税特例措置を受けることができる。1999年の創造法改正により、エンジェル税制の対象となる中小企業者の範囲が拡大された。(中小企業の事業活動の活性化等のための中小企業関係法律の一部を改正する法律)



第二に、創業を始めとする新たな事業の創出を促進するための支援策として、「**新事業創出促進法**」(以下「新事業法」という。)が1998年に制定された(1999年に施行)。同法に基づき、個人の創業や既存企業からの分社化を支援するための信用保険制度の特例や新株引受権の付与(ストックオプション)の特例等、中小企業における新技術を利用した事業活動を支援するための中小企業技術革新制度(SBIR制度)<sup>8</sup>、新事業創出に取り組む事業者に対して、地域の**新事業支援機関**が相互に連携する総合的支援体制(地域プラットフォーム)の整備が行われた。

翌1999年には、新事業法の改正により、新事業分野の開拓に取り組む事業者が策定する実施計画についての主務大臣の認定制度の整備等が行われた<sup>9</sup>(2000年に施行)。また、2002年に新事業法は改正され<sup>10</sup>、商法及び有限会社法の特例措置として、新たに創業する者については株式会社で1,000万円、有限会社で300万円という最低資本金規制の適用を受けない会社設立が認められた(資本金1円でも会社設立が可能で、設立後5年間以内に規定の資本金を満たせばよい。2003年に施行)。

なお、2006年の「会社法」施行で最低資本金制度が撤廃されたことに伴い、最低資本金規制の特例制度は廃止されたが、この制度を利用して設立された会社(いわゆる確認会社)は、35,602社に上った(2006年3月末時点)。

第三に、「**中小企業近代化促進法**」(近促法)及び「**特定中小企業者の新分野進出等による経済の構造的変化への適応の円滑化に関する臨時措置法**」(新分野法)の見直しに伴い、既存の中小企業の経営革新を支援することを目的とする「**中小企業経営革新支援法**」(以下「革新法」という。)が1999年に制定された。

同法に基づき、新商品・新サービスの開発、生産や新たな生産方式の導入等新たな取組を通じて経営革新を図る中小企業者、組合等が、経営の相当程度の向上を図る経営革新計画を策定し、都道府県知事の承認を受けると、研究開発から販路開拓に至るまで支援を行う補助金、政府系金融機関の低利融資、信用保険制度の特例、設備投資に関する優遇税制等の措置が受けられることとなった。2008年1月末現在で、経営革新計画の承認件数は、31,275件となっている。

## (2) 中小企業支援3法の統合と新連携

中小企業の個別事業支援については、創造法、新事業法、革新法の中小企業支援3法に基づき、創業や経営革新等に関する事業者の取組への支援がなされてきた。しかしながら、これら3法に関しては、創業への取組の支援、事業者の新たな事業活動に関する支援等各

<sup>8</sup> Small Business Innovation Research の略。関係省庁が連携して、中小企業による研究開発とその成果の事業化を一貫して支援する制度で、中小企業の新たな事業活動につながる新技術に関する研究開発のための補助金・委託費等について、中小企業者への支出の機会の増大を図るとともに、その成果を利用した事業活動を行う場合に、特許料等の軽減や低利融資等の措置を受けることができる(2008年度の中小企業向け支出目標額は約400億円)。

<sup>9</sup> 同改正では、ストックオプション制度について、付与対象者の範囲の拡大、付与上限の引上げ措置が講じられた。なお、ストックオプションの特例等は、2002年の商法改正により一般化された。

<sup>10</sup> 「中小企業等が行う新たな事業活動の促進のための中小企業等協同組合法等の一部を改正する法律」による。

法の支援対象に重複している部分があり、支援措置の内容も類似しているなど複雑で分かりにくかったことから、2005年に「**中小企業の新たな事業活動の促進に関する法律**」（以下「新事業活動促進法」という。）が制定された。

同法は、創造法、新事業法、革新法を整理統合するとともに、創業、経営革新のほか中小企業が柔軟に連携して行う新たな事業活動（新連携）の取組の支援、新たな事業活動の促進に資する事業環境基盤の整備などの措置を講じるものであった。

このうち、新設された新連携支援制度は、異分野連携により新事業に取り組む中小企業を支援するもので、複数の中小企業者が、経営資源を有効に組み合わせて、異分野連携新事業分野開拓計画を策定し、経済産業大臣の認定を受けると、各種支援措置が受けられることとなった。2008年3月末現在で、新連携事業認定計画は462件となっている。

この新連携支援制度では、全国9地域に設置された新連携支援地域戦略会議<sup>11</sup>において、認定前の事業計画作成から認定後の事業化に至るまで一貫した支援が実施されている。しかしながら、販売面など事業化段階でのフォローを課題として挙げる企業が多いため、事業化に対する有効な支援を行うことが今後の課題となっている<sup>12</sup>。

### （3）産学連携による創業促進

1999年に施行された新事業法に基づく中小企業技術革新制度は、研究開発補助金をベンチャー・中小企業へ重点的に投下することにより、新たな事業活動を促進しようとするものであったが、これに関連するものとして、高度技術の研究開発を行う事業者と大学その他研究機関が相互に連携することにより、新事業の創出を促進する産学連携推進策が講じられている<sup>13</sup>。

2001年に政府の産業構造改革・雇用対策本部が決定した「中間とりまとめ」において、新市場、新産業を育成するため、大学その他の公的研究機関から生まれる「大学発ベンチャー」企業を3年間で1,000社に達するよう、イノベーションの基盤を整備することとされた。

その後、企業活動を行っている大学発ベンチャーは、1,773社に上っており（2008年3月末現在）、大学発ベンチャー1,000社計画は既に達成されている。ただし、大学発ベンチャーは、関東地域など大都市圏に集中しているため<sup>14</sup>、今後、地方圏において大学発ベンチャーの設立を活発化させるための環境を整備することが重要である。

---

<sup>11</sup> 新連携支援地域戦略会議の本会議は、各経済産業局に設置され、地域の企業、金融機関、大学等の有識者で構成される。戦略会議の事務局は、(独)中小企業基盤整備機構各支部に設置され、プロジェクトマネージャー（金融機関等の実務経験者など）が中心となって新連携支援を行う。

<sup>12</sup> (独)中小企業基盤整備機構『新連携に関する調査研究』（2008.3）52頁

<sup>13</sup> 産学連携関連施策としては、1998年制定の「大学等における技術に関する研究成果の民間事業者への移転の促進に関する法律」によるTLO（技術移転機関）の整備促進、1999年制定の「産業活力再生特別措置法」による日本版バイ・ドール規定（国の委託研究開発から生じる知的財産権を受託企業に帰属させることを可能とする制度）の創設、2000年制定の「産業技術力強化法」によるTLOの国立大学施設の無償使用許可などの措置が講じられた。

<sup>14</sup> (株)価値総合研究所『2007年度大学発ベンチャーに関する基礎調査報告書』（2008.3）21頁。なお、設立ベースの大学発ベンチャーは1,923社で、このうち消滅・活動停止したものが150社ある。

## 2. 連携・共同化支援

### (1) 中小企業組合制度を活用した新事業の展開

事業協同組合を始めとする中小企業組合制度は、1949年に制定された「**中小企業等協同組合法**」(以下「組合法」という。)や1957年に制定された「**中小企業団体の組織に関する法律**」(以下「団体法」という。)等に基づくもので、中小規模の事業者が、相互扶助の精神に基づき協同して事業を行うことによって、不足する技術・情報・人材等の経営資源の相互補完を図ることを目的としている。2007年3月時点で、中小企業組合数は約4万7千となっている。

組合法制定当時の組合設立の基本理念は、中小企業を組織化し、経営規模の適正化を進めることによって大企業との格差是正を図ることにあり、組合における活動は、同業種の事業者による共同生産・販売等の共同経済事業が中心であった。

その後、高度経済成長期から内需主導型経済への転換とともに、従来の同業種による共同経済事業に加え、業種・業態の異なる事業者の連携による新事業の展開やイノベーションの創出という観点から組合を活用した創業が注目されるようになってきた。

多様で活力ある中小企業の成長発展のためには、組合事業の拡大とともに組合員以外の者を対象とした営利事業や組合を活用した創業の円滑化が必要とされ、中小企業基本法改正と同じ1999年に団体法の改正が行われ<sup>15</sup>(2000年に施行)、事業協同組合等から株式会社又は有限会社への組織変更規定が創設された。

また、企業組合を活用した創業を更に促進するため、2002年に組合法が改正され、個人に限定されていた組合員資格を法人等にも拡大するとともに、従事組合員比率(2/3から1/2)及び従業員の組合員比率(1/2から1/3)を緩和する等の措置が講じられた<sup>16</sup>(2003年に施行)。

さらに、組合においては相互扶助の理念に基づく組合員による自治ガバナンスが機能せず、経営破たんする事例が見受けられたことを背景として、2006年に組合法等が改正された<sup>17</sup>(2007年に施行)。同法に基づき、組合の運営に関するルールの見直し(役員任期の見直し、理事による利益相反取引の制限、監事への業務監査権の付与等)、共済事業の健全性の確保(区分経理、外部監査、兼業規制、最低出資金規制の導入等)が措置された。

この改正により、組合制度については、自治ガバナンスの強化、共済事業を行う組合に対する規制が措置された一方で、中小企業政策審議会の報告書において提案されていた少人数による機動的な新事業の取組を可能にするための設立時に必要な組合員数(4人)の引下げ<sup>18</sup>については、法改正が見送られた。

今後、新事業展開や創業の受け皿としての中小企業組合の活用を一層促進するためには、組合の設立要件の見直しが求められている。

---

<sup>15</sup> 「中小企業の事業活動の活性化等のための中小企業関係法律の一部を改正する法律」による。

<sup>16</sup> 「中小企業等が行う新たな事業活動の促進のための中小企業等協同組合法等の一部を改正する法律」による。

<sup>17</sup> 組合法、団体法のほか、商店街振興組合法等も併せて改正された。

<sup>18</sup> 中小企業政策審議会組織連携部会『今後の中小企業組合制度の在り方について』(2005.12)33~34頁

## (2) 新たな事業体制度の整備

近年、米国等諸外国において、創業を促進し、企業同士の連携や専門人材の共同事業を推進するため、LLCやLLPという新たな事業体制度<sup>19</sup>が整備されてきていることを背景として、2005年に「**有限責任事業組合契約に関する法律**」の制定などが行われた。

有限責任事業組合（日本版LLP）制度は、民法組合の特例として、出資者全員の有限責任、内部自治の徹底、構成員課税の適用という特徴を兼ね備えた事業体制度であり、制度発足後、有限責任事業組合の設立件数は、2,661件となっている（2007年12月末時点）。

また、2006年に「**会社法**」が施行されたことにより、合同会社（日本版LLC）制度が創設された。合同会社は、有限責任事業組合と同様に、創業の促進等を図るため、出資者の有限責任が確保され、会社の内部関係については組合的規律が適用されるという特徴を有する会社類型であり、合同会社の設立件数は、9,637件となっている<sup>20</sup>（2007年12月末時点）。

我が国の有限責任事業組合と合同会社を比較すると、有限責任事業組合は民法組合の特例のため、諸外国と異なり法人格がないのに対して、合同会社は会社の一類型であること、構成員課税の有無といった相違点はあるものの、有限責任制、内部自治原則など共通点が多く、大変似通った組織形態であることから、今後、制度の施行状況について検討を加え、両制度の一本化など必要な見直しを行うことが必要とされている<sup>21</sup>。

## 3. ものづくり支援

我が国の基幹産業である製造業については、ものづくりという言葉で象徴される製造基盤技術やその担い手である労働者が、重要な経済的・社会的役割を果たしてきた。しかしながら、国内産業空洞化など構造的な変化に伴う製造業の衰退が懸念されるとともに、ものづくり基盤技術の継承が困難になってきていることを背景として、1999年に「**ものづくり基盤技術振興基本法**」が議員立法で制定された。

同法においては、ものづくり基盤技術に関する能力を尊重する社会的気運の醸成、ものづくり労働者の確保及び資質の向上、中小事業者の経営基盤の強化及び取引条件に関する不利の補正が基本理念として示されており、ものづくり基盤技術基本計画に沿って、基盤技術に関する研究開発等の施策を総合的かつ計画的に推進することとした。

その後、アジア諸国の生産技術が急速に向上するなど製造業における国際競争が以前にも増して激化している中で、基盤技術を有する中小企業の技術力の更なる引上げが求めら

<sup>19</sup> LLCはLimited Liability Company、LLPはLimited Liability Partnershipの略である。諸外国では、法人格を有し、出資者が出資額までしか事業上の責任を負わず（有限責任制）出資者が自ら経営を行うため利益の配分など組織内部の取り決めは自由に決めることができる（内部自治原則）。税制面では、LLCやLLPに課税されず、その出資者に直接課税される（構成員課税制度）ため、LLCやLLP段階で法人税が課された上に、出資者への配当に二重に課税されることを回避できるメリットがあるとされる。

<sup>20</sup> 組織変更、種類変更等による設立を含む。

<sup>21</sup> 有限責任事業組合契約に関する法律案に対する附帯決議（第162回国会参議院経済産業委員会会議録第14号25頁（2005.4.26））による。

れることから、2006年に中小製造業の国際競争力の強化と新事業の創出を図ることを目的とする「**中小企業のものづくり基盤技術の高度化に関する法律**」(以下「ものづくり高度化法」という。)が制定された。

ものづくり高度化法に基づき、鑄造やめっき等の特定ものづくり基盤技術<sup>22</sup>については、その高度化指針を経済産業大臣が策定するとともに、ものづくり技術の高度化に取り組む中小企業が(他の事業者と協力して)自ら行う研究開発計画を作成し、経済産業大臣の認定を受けると、研究開発及びその成果の利用に対する信用保険制度の特例、政府系金融機関の低利融資、特許料の軽減等の支援措置が適用されることとなった。認定された特定研究開発等計画は、653件となっている(2008年3月末現在)。

中小製造業においては、若者を中心としたものづくり離れや熟練技能者の高齢化に伴う技能の承継問題など依然として多くの課題が残っており、これらに対する継続的な取組が欠かせない。

#### 4. 事業承継の円滑化

##### (1) 中小企業における事業承継問題

中小企業の事業承継問題は以前からその重要性が認識されていたが、近年、中小企業経営者の高齢化が進行し<sup>23</sup>、世代交代が差し迫っているにもかかわらず、後継者不在や相続紛争等によって円滑に経営者の交代が進んでいない状況が見受けられる。

また、中小企業はそのほとんどがオーナー企業であり、経営者の個人資産の大半が自社株式や事業用資産として供されていることから、事業承継は、経営の承継という面だけでなく、自社株式や事業用資産の承継という面からも考慮しなければならない複雑な問題である<sup>24</sup>。

##### (2) 経営承継円滑化法の制定

2005年から事業承継協議会<sup>25</sup>が、事業承継関連法制、税制等の諸問題について検討を進め、中小企業が円滑な事業承継に当たって計画的な取組の促進等を図るための手引きである事業承継ガイドライン(2006年)などを策定した。

これを踏まえ、2008年、中小企業者の経営の承継を円滑にすることを目的として、「**中小企業における経営の承継の円滑化に関する法律**」(以下「経営承継円滑化法」という。)が成立した。同法では、遺留分に関する民法の特例を設け、後継者を含む遺留分権利者全

---

<sup>22</sup> 組込みソフトウェア、金型、電子部品・デバイスの実装、プラスチック成形加工、粉末冶金、溶射、鍛造、動力伝達、部材の結合、鑄造、金属プレス加工、位置決め、切削加工、織染加工、高機能化学合成、熱処理、溶接、めっき、発酵、真空の維持の20分野が指定されている。

<sup>23</sup> 法人企業の代表者の平均年齢は、全企業で1985年に53歳1か月であったが、2006年には59歳2か月と年々上昇している。(中小企業庁『2006年版中小企業白書』、(株)帝国データバンク『全国社長分析』)

<sup>24</sup> さらに、こうした状況は廃業企業数にも影響を及ぼしており、2001年から2004年には年平均29万社が廃業しているが、そのうち後継者不在を第一の理由とする廃業が約7万社あり、それに伴う雇用の喪失は毎年約20万~35万人に上ると推定されている。(中小企業庁『2006年版中小企業白書』167頁)

<sup>25</sup> 中小企業関係団体、(独)中小企業基盤整備機構、中小企業庁等で構成される。

員の合意により、生前贈与株式等について、遺留分の対象から除外すること又は評価額をあらかじめ固定することを可能とするとともに、経済産業大臣の認定を受けた中小企業者及び経営者個人に対する信用保険法の特例等を創設した。

また、事業承継税制については、経営承継円滑化法の附則において、2008年度中に相続税の課税について必要な措置を講じる旨を規定している。2009年度税制改正において、非上場株式等に係る相続税の軽減措置を現行の10%減額から80%納税猶予とする制度を創設し<sup>26</sup>、同法の施行日(2008年10月1日)<sup>27</sup>以後の相続に遡及的に適用することとされている。

生前贈与株式等に関する遺留分の算定に係る合意については、経済産業大臣の確認及び家庭裁判所の許可が必要となり、手続きが煩雑になることが懸念される。このため、特例措置は中小企業者が利用しやすいよう、簡潔な手続きにすることが求められる。

## 5. 再生支援

### (1) 中小企業再生支援協議会の創設

2003年に我が国産業の活力の再生を実現するため「**産業活力再生特別措置法**」が改正された。同法においては、中小企業の再生に向けた取組を支援する中小企業再生支援協議会(以下「協議会」という。)の設置が盛り込まれた。協議会は、各都道府県の商工会議所等に設置され、商工会議所、商工会連合会、政府系金融機関、地域の金融機関、中小企業支援センター及び地方自治体等から構成されている。各協議会には専門家<sup>28</sup>が常駐し、中小企業の再生に係る相談を受け付け、そのうち事業再生の抜本的な対策が必要な企業について、再生計画の策定を支援している。

### (2) 中小企業再生支援協議会の実績

2003年2月の発足から2008年6月末までに中小企業から各協議会に寄せられた相談件数は14,942件で、このうち1,828件の再生計画の策定が完了している。

再生計画の策定支援の具体的手法としては、事業面では、不採算部門からの撤退・売却、合理化によるコスト削減が行われ、金融・財務面では、取引金融機関による債務免除や民間金融機関及び政府系金融機関による融資などが行われている。

また、2008年に「**信用保証協会法**」が改正され、信用保証協会の業務に債務保証先である中小企業に対する債権の譲受け、再生ファンドへの出資等が追加された。これにより、協議会とともに再生計画の実効性を高めることが期待されている。

なお、同年には内閣府から、過大な債務を負っている中規模企業や第3セクターの再生を支援することを目的とした地域力再生機構(以下「再生機構」という。)の創設を内容とする「**株式会社地域力再生機構法案**」が国会に提出されているが、継続審査となっている。

<sup>26</sup> 特定小規模宅地(事業用・居住用)については、相続税評価額の80%を減額する制度がある。

<sup>27</sup> 遺留分に関する民法の特例に係る規定については、2009年3月1日から施行される。

<sup>28</sup> 公認会計士、税理士、弁護士、中小企業診断士等。

今後、協議会の取扱い案件が増加することが見込まれる中、企業再生の専門家の確保や抜本的再生への取組など協議会の体制を充実・強化するとともに、協議会と再生機構との協力・連携体制の在り方などについて十分議論することが求められる。

## 6．取引適正化と支援

### (1) 下請取引の適正化と下請中小企業の振興

下請中小企業対策は、1956年に独占禁止法の特別法として制定された「**下請代金支払遅延等防止法**」(以下「下請代金法」という。)に基づく下請取引の適正化対策と、1970年に制定された「**下請中小企業振興法**」(以下「下請振興法」という。)に基づく下請振興対策が車の両輪として実施されてきた<sup>29</sup>。

下請代金法は、下請取引の公正及び下請事業者の利益の保護を目的とし、独占禁止法で規制される不公正な取引方法のうち、下請事業者に対する下請代金の支払遅延、買ったとき等の優越的地位の濫用行為について親事業者の義務及び禁止行為を規定し、違反した場合には罰金や勧告措置等が講じられる。

他方、下請振興法は、中小企業の体質改善等を図り、下請受注に依存しない企業への脱却を図ることを目的とし、国が親事業者と下請事業者の望ましい関係の在り方についてガイドライン(振興基準)を示し、特定の業種に属する親事業者と下請事業者で構成している事業協同組合が共同で作成する振興事業計画に対する支援や財団法人全国中小企業取引振興協会<sup>30</sup>による取引あっせん等について規定している。

### (2) 下請代金法及び下請振興法の改正

経済のソフト化・サービス化の進展に伴い、役務の委託に係る下請取引の公正を図る観点から、2003年に下請代金法及び下請振興法が改正された。下請代金法では、従来、物品の製造と修理に関する下請取引のみが規制対象とされてきたが、ソフトウェアやテレビ番組等の情報成果物の作成委託やビルメンテナンス等の役務の提供委託も新たに対象とされた。

また、違反行為に対する措置として、勧告に従った場合においても違反企業名・違反内容が公表されるとともに罰金の上限が3万円から50万円に引き上げられた。

他方、下請振興法では、適用対象に情報成果物の作成委託や役務の提供委託が追加されるとともに振興事業計画の作成主体を拡大し、事業協同組合以外の任意グループも親事業者と計画を作成できることとされた。また、罰金の上限が3万円から50万円に引き上げられた。

こうした法改正により適用対象は拡大されたが、建設大企業の下請中小企業に対する優越的地位の濫用行為は、依然として下請代金法の対象外である。近年、親事業者による下

<sup>29</sup> 下請代金法は親事業者に対する指導・規制法規、下請振興法は下請中小企業の支援法としての性格を有する。

<sup>30</sup> 都道府県下請企業振興協会の中核機関として、下請取引のあっせん事業の総合調整、国の中小企業施策と連動した下請取引あっせんに関する情報提供及び下請中小企業振興のために必要な調査、情報の収集・提供等を行う機関。

請中小企業の選別化、海外生産の拡大が進み、下請中小企業を取り巻く環境は急速に悪化している中、建設業法では取締りが十分ではないため、建設工事の請負についても下請代金法の対象とすべきとの指摘もある<sup>31</sup>。

## 7. 小規模企業支援

### (1) 商工会・商工会議所

全企業の87%を占める小規模企業<sup>32</sup>については、共同で事業を行い、生産性を高めるという観点から、各種の小規模企業支援策が講じられており、中でもその中核的实施機関である商工会・商工会議所は大きな役割を果たしている。

商工会は、「**商工会法**」に基づき町村部を中心に設立された認可法人で、全国に1,905か所設立されている。一方、商工会議所は、「**商工会議所法**」に基づき市部を中心に設立された認可法人で、全国に516か所設立されている。両組織とも、地域の商工業の改善発達を図り、社会一般の福祉の増進を図ることを目的とした地域の総合経済団体と言われている。(図表5)

従来、商工会は、記帳指導、金融あっせん等を主な業務としてきたが、創業支援・経営革新支援等への対応など、多様な役割が求められるようになってきた。その一方で多くの商工会の事業実施体制は小規模であったため、広域的な地域経済活動や新たなニーズに対応することが困難な場合もあった。そこで、商工会の合併による規模の拡大を通じて、事業の効率的かつ効果的な実施を図るため、2001年に商工会法が改正され、商工会の合併に関する規定が整備された。

その後、市町村合併の活発化、組織基盤の強化及び事業活動の効率化の観点から、商工会及び商工会議所は自主的に合併を模索するようになってきたため、こうした多様な合併の動きに対応することを目的として、商工会議所の合併に関する規定の整備、商工会及び商工会議所の地区の特例の拡大を内容とする商工会法及び商工会議所法の改正が2004年に行われた<sup>33</sup>。

なお、この改正の附帯決議<sup>34</sup>を受け、商工会と商工会議所の合併については、両団体に共同で設置された研究会が2005年に報告書を取りまとめた<sup>35</sup>。そこでは、両団体は、設立・運営に際して歴史的背景が異なっていることから、現段階において新しく両団体の合併に係る法整備を行うことについては、慎重であるべきとの結論が出されている。

今後、こうした議論や地域の実態を踏まえ、小規模企業支援のためのふさわしい組織の在り方について、検討していく必要がある。

<sup>31</sup> 前掲 黒瀬(2006)262頁

<sup>32</sup> 中小企業基本法では、製造業は従業員20人以下、商業・サービス業は従業員5人以下と定義されている。

<sup>33</sup> 「商工会議所法及び商工会法の一部を改正する法律」による。

<sup>34</sup> 市町村合併の進展に伴い、同一市町村内に商工会議所と商工会が併存する事例の増加が予想されることから、商工団体の組織の今後の在り方については、当事者間の自主的な議論や地域の商工業者のニーズを踏まえ、組織強化に配慮しつつ、早期に所要の検討を行うこととされた。(第159回国会参議院経済産業委員会会議録第10号12頁(2004.4.20))

<sup>35</sup> 『今後の中小企業の支援体制のあり方等に関する研究会報告書』(2005.3.31)



図表5 商工会と商工会議所の比較

区分	商工会	商工会議所
根拠法	商工会法（1960年）	商工会議所法（1953年）
地区	原則として、町村の区域	原則として、市の区域
設立団体数	1,905	516
組織率(注)	61%	34%
会員に占める 小規模事業者 の割合	約9割	約8割
設立要件	地区内の商工業者の2分の1以上が会員となること	特定商工業者の過半数の同意 従業員20人以上（商業・サービス業は5人以上）又は資本金300万円以上の商工業者
事業	中小企業施策、特に小規模事業施策に重点を置き、事業の中心は経営改善普及事業	中小企業支援のみならず、国際的な活動を含めた総合的な事業を実施（小規模事業施策は全事業費の2割程度）

（注）商工会は2008年4月現在。商工会議所は2007年3月時点。

（出所）2008年度中小企業施策総覧、全国商工会連合会ホームページ等より作成

## （2）小規模企業共済制度

小規模企業共済制度は、1965年に「**小規模企業共済法**」に基づき創設された小規模企業者のための共済制度であり、小規模企業者が納付した掛金を独立行政法人中小企業基盤整備機構が運用し、廃業、死亡、退職等の場合に共済金が支払われることになっている。

バブル崩壊後の金利水準の低下や株価の低迷等により資産運用の利回りが低下するなど、同制度を取り巻く資産運用環境が厳しくなってきたことから、2003年に小規模企業共済法が改正され、資産運用環境の変化に即応できるよう、共済金額等について政令で定めること<sup>36</sup>、中小企業総合事業団（当時）の資産運用責任者に対する忠実義務を新設し、その責任の明確化を図ることとされた。

なお、2006年度末時点で、小規模企業共済制度は、在籍者数約125万人、共済資産額は約8兆円を超えている。一方、1995年以降、同制度の脱退人数が加入人数を上回る状況が続いており、2006年度末の累積欠損金は約5,026億円に上るなど依然厳しい環境にある。このため、累積欠損金の解消に向けた取組が不可欠となっている<sup>37</sup>。

## 8. 中小企業政策実施機関

### （1）独立行政法人中小企業基盤整備機構

中小企業に対する指導及び助成を総合的に実施するため、1967年に「**中小企業振興事業団法**」に基づき、全額政府出資の特殊法人である中小企業振興事業団が設立された。その後、同事業団は、1980年、小規模企業共済事業と中小企業倒産防止共済事業を行う中小企

<sup>36</sup> 具体的な共済金額等はそれまで法律事項であり、1998年までは法改正により随時見直しが行われていた。

<sup>37</sup> 在籍者数のピークは1994年度の約150万人である（中小企業政策審議会経営安定部会『小規模企業共済制度の今後のあり方について』（2008.3.10））。

業共済事業団と統合し、中小企業事業団に改組された（中小企業事業団法）。

1997年、特殊法人の事業の合理化・効率化を図る観点から「特殊法人等の整理合理化について」が閣議決定されたことに伴い、1999年、繊維産業の構造改善事業に係る債務保証等を行う繊維産業構造改善事業協会、中小企業信用保険事業を行う中小企業信用保険公庫、中小企業事業団の3法人を統合し、中小企業総合事業団として改組された（中小企業総合事業団法）。

また、2001年、特殊法人等改革基本法に基づく「特殊法人等整理合理化計画」が閣議決定されたことを受け、2002年に「**独立行政法人中小企業基盤整備機構法**」が制定された（2004年に施行）。同法に基づき、事業者の事業資金を調達するための債務保証や出資等を行う産業基盤整備基金、地域における産業用地の整備等を行う地域振興整備公団（地方都市開発整備等事業を除く。）、中小企業総合事業団（中小企業信用保険部門を除く。）<sup>38</sup>の3法人を統合し、独立行政法人中小企業基盤整備機構（以下「中小機構」という。）が設立された。

中小機構は、国の中小企業政策の実施機関として、中小企業者に対する助言、研修、資金供給等の事業を地域ごとに行っている<sup>39</sup>。しかしながら、中小機構が行う経営相談・助言事業及び専門家継続派遣等を内容とするハンズオン支援事業<sup>40</sup>については、総務省の政策評価・独立行政法人評価委員会から「中小企業者からの相談対応と中小企業庁の施策の現場への適用という2つの性格が混在し、地域支援機関においても類似の業務が行われている状況を踏まえ、事業内容を精査し、事業を整理・区分して、中小機構と地域支援機関との役割分担を明確にすべき」と指摘<sup>41</sup>されていることから、今後、同事業の見直しが求められている。

## （2）中小企業支援センター等

中小企業基本法制定と同じ1963年に制定された「**中小企業指導法**」は、国、都道府県及び日本中小企業指導センター（当時、現在は中小機構が実施）が行う中小企業指導事業を計画的・効率的に推進することにより、中小企業の経営管理の合理化及び技術の向上を図るとともに中小企業の振興に寄与することを目的とするものであった。

その後、1999年の中小企業基本法改正に伴い、国、都道府県が自ら行う中小企業指導事業を抜本的に見直す必要があるとされ、2000年に「中小企業指導法」は「**中小企業支援法**」に改められた。

---

<sup>38</sup> 2004年、「中小企業金融公庫法」の改正に基づき、中小企業総合事業団の中小企業信用保険部門は、中小企業金融公庫へ移管された。

<sup>39</sup> 全国9か所に支部を有し、中小企業大学校が9校ある。

<sup>40</sup> 中小企業に対し、事業の構想段階の相談から商品開発、販路開拓等の助言などにより事業化まで一貫した支援を行うことを指す。

<sup>41</sup> 政策評価・独立行政法人評価委員会『独立行政法人の主要な事務及び事業の改廃に関する勧告の方向性について（2007.12.11）』。「独立行政法人整理合理化計画」（2007.12.24閣議決定）においても、「経営相談・助言事業及びハンズオン支援事業について、都道府県等中小企業支援センター等の地域の中小企業支援機関の支援や地方が行うことができない全国レベルのモデル事業など真に必要な事業に係るものに役割を特化する」等の事業の見直しに言及している。

同法の内容は、中小企業指導事業を中小企業支援事業に改めるとともに、中小企業支援事業における国、都道府県と中小企業団体、民間事業者との連携、役割分担を明確化し、都道府県が行う中小企業支援事業のうち、高度な技術開発を行う企業に対する経営診断等を都道府県が指定する都道府県等中小企業支援センターに委託できることとするほか、中小企業診断士の資格を都道府県が行う公的指導事業を担当する者の認定から、幅広く経営診断等の業務に従事する者の認定（国家試験化）へと拡充するものであった。

現在、都道府県等中小企業支援センターは、各都道府県に 47 か所、各政令指定市に 13 か所設置され、当該都道府県等が自ら行うことが困難な経営の診断、助言、調査、研究及び情報提供業務を行っているが、類似の業務を行っている中小機構との役割分担の明確化が必要とされている。

また、中小企業診断士<sup>42</sup>の登録は、有効期間が 5 年間で、有効期間内に研修や実務の実施等一定の要件を満たすことにより更新される。2008 年 4 月 1 日現在で 18,682 人の中小企業診断士が登録されている。今後とも、中小企業の再生支援など中小企業診断士に対するニーズが高まることが予想されることから、中小企業診断士の質的向上を一層図ることが重要である。

### 第 3 章 金融支援施策

前述してきたように、我が国における中小企業の社会的役割は、雇用や競争の担い手として、また、地域経済の中核として大変重要であるとされ、中小企業の健全な経済活動を維持し、さらには成長させていくことが、我が国経済を発展させることにつながる。しかし、その一方で、中小企業における資金調達はずしも円滑に行われているとは言えない。

中小企業は大企業と比べて自己資本の割合が極端に低く、中小企業の資金調達手段は、銀行、信用金庫、信用組合等の民間金融機関からの借入れを中心とした間接金融に大きく依存しているため、景気の変動に伴う民間金融機関の貸出姿勢に大きく影響を受けやすい<sup>43</sup>。また、民間金融機関からの資金借入れについては、金融取引の特徴である規模の経済や情報の非対称性、逆選択、モラルハザードなどにも大きく影響を受けるため、これらが中小企業の資金調達をより一層困難にしていると指摘される<sup>44</sup>。

従来から、中小企業の資金調達を円滑に進めていくためには公的機関による資金供給（公的金融）が必要であるとされ、政府系金融機関による融資、民間金融機関の融資に対する公的保証の付与等様々な公的支援施策が講じられてきた。

---

<sup>42</sup> 中小企業診断士制度については、2006 年度に、診断士数の拡大と診断士の質的向上を図る観点から、省令改正に基づき、試験制度の見直し（科目合格制の導入等）、中小機構が実施する養成課程の見直し（実践能力付与重視型へ変更等）などが行われた。

<sup>43</sup> バブル崩壊による景気低迷期には、不良債権処理を最優先課題とする民間金融機関の「貸し渋り」や「貸しはがし」により、多くの中小企業が倒産・廃業した。

<sup>44</sup> 中小企業金融の特徴については、藪下史郎・武士俣史郎編著『中小企業金融入門 第 2 版』（2006.4）27～36 頁を参照。

## 1. 政府系金融機関による中小企業支援施策と政策金融改革

### (1) 政府系金融機関の役割

中小企業の主たる資金調達手段が民間金融機関からの資金供給を中心とした間接金融であることは前述したとおりであるが、そのほかに、政府系金融機関による事業資金の貸付けという資金調達手段が存在する。政府系金融機関における融資<sup>45</sup>は、補完金融とも呼ばれ、いずれの機関も、民間金融機関から十分な資金を調達することができない企業への資金供給を目的としており<sup>46</sup>、中小企業金融全体に占める割合は決して高くない<sup>47</sup>ものの、景気の動向に大きな影響を受ける中小企業の資金調達に極めて重要な役割を果たしてきた。

#### ア 国民生活金融公庫

国民生活金融公庫（以下「国民公庫」という。）は、1999年に「**国民生活金融公庫法**」に基づき、国民金融公庫（1949年設立）と環境衛生金融公庫（1967年設立）が統合して発足した。資本金は政府が全額を出資し、貸出原資は財政融資資金借入や債券発行（政府保証債、財投機関債）などで調達している。主に、一般の金融機関から資金の融通を受けることが困難な小企業を始めとする一般国民大衆に対して、それらが必要とする事業資金等を供給することによって、国民経済の健全な発展と公衆衛生などの国民生活の向上に寄与することを目的としている。

2007年度末時点の総融資残高は7兆8,605億円となっている。融資先の約9割が従業者9人以下の小企業であり、そのうちの約半数が個人経営の企業である。また、融資先は、1件当たりの融資金額が500万円以下の小口融資（全体の約6割）が主体であり、担保や保証人の要件を緩和した融資を推進している。

#### イ 中小企業金融公庫

中小企業金融公庫（以下「中小公庫」という。）は、1953年に「**中小企業金融公庫法**」に基づき設立された。資本金は政府が全額を出資し、貸出原資は、財政融資資金借入金、産業投資借入金、政府保証債、政府出資金等により調達している。中小企業者の行う事業の振興に必要な長期資金について、一般の金融機関が供給することを困難とするものの供給を自ら行い、又は一般の金融機関による供給を支援するための貸付債権の譲受け、債務の保証等を行うこと、また、中小企業者に対する貸付けに係る

<sup>45</sup> 融資は主に、様々な事業資金に対応した一般貸付と、成長・発展のための資金や経営環境の変化、経営の再建など一時的な資金需要に対応する特別貸付によって構成される。

<sup>46</sup> 前掲 藪下・武士俣（2006）137頁

<sup>47</sup> 中小企業に対する融資残高のうち、政府系中小企業金融3機関が占める割合は2007年度末時点で8.8%にすぎず、国内銀行が71.4%、中小企業専門の民間金融機関である信用金庫・信用組手が19.8%を占める。（(財)商工総合研究所『商工金融』（2008.9）54頁）

債務の保証等についての保険及び信用保証協会に対する資金の貸付けを行うことを目的としている<sup>48</sup>。中小公庫の業務は設立当初からの融資業務と、2004年の中小企業金融公庫法の改正により、中小企業総合事業団（当時）から移管された信用保険業務及び新たに導入された証券化支援業務<sup>49</sup>の3つの分野から成る。

融資業務における2007年度末時点の貸付残高は5兆8,143億円となっている。民間金融機関では融資期間1年以内の短期資金の貸付けが中心であるのに対して、中小公庫では長期資金を専門に扱っており、融資の約6割を期間5年超の長期資金が占める。

#### ウ 商工組合中央金庫

商工組合中央金庫（以下「商工中金」という。）は、1936年に「**商工組合中央金庫法**」に基づき設立された。資本金の約8割を政府が、残りを協同組合等の所属組合が出資しており、貸出原資は、商工債と預金の受入れ（中小企業団体とその構成員等から預かり）により調達している。中小企業等協同組合など主に中小規模の事業者を構成員とする団体に対する金融の円滑化を図るために必要な業務を行うことを目的としており、調達した資金の大半を中小企業組合・組合員に融資する形で金融サービスを展開している。融資、預金、債券、国際業務のほか、各種経営情報の提供等、総合金融機関として多彩な機能を持ち、特に、手形割引等の短期資金の融資、預金、為替業務など一般の銀行と同様の業務を取り扱っている点で前述した2つの公庫と大きく異なる。

2007年度末時点の貸出金残高は9兆1,149億円となっている。融資は、事業に必要な運転資金（長期及び手形割引等の短期運転資金）及び設備資金が対象となっている。

### （2）政策金融改革による政府系中小企業金融機関の再編

政策金融<sup>50</sup>については、戦後復興期から高度成長期にかけて、金融資本市場が未発達であったことなどから民間金融機関を補完する意味があったが、特にバブル崩壊以降、政策金融は資本市場の効率性を阻害し、民業を圧迫する懸念があるとの声が高まり、その役割を問い直す必要性が生じてきた。

2001年12月に閣議決定された「特殊法人等整理合理化計画」は、8つの政策金融機関<sup>51</sup>

<sup>48</sup> 1999年には、成長性のあるベンチャー企業を対象に、担保が乏しくとも一定の資金調達が可能な資金供給制度を創設するため、無担保社債の引受けも活用できるよう業務範囲の拡充を行う中小企業金融公庫法の改正が行われた（2000年に施行）。

<sup>49</sup> 金融機関やファイナンス会社等の保有する中小企業向けの貸付債権等の証券化を支援する業務を中小公庫の業務に追加することによって、民間金融機関等は自らが抱える中小企業向け融資のリスクを投資家に転嫁し、中小企業向けの無担保融資を拡大していくことが可能となった。

<sup>50</sup> 政策金融とは、政府系金融機関が特定の政策目的を達成するために財政投融資資金を主たる財源として行う金融のことで、民間金融機関に任せては十分な資金供給がなされない分野を対象とし、民間金融を補完するものであるとされる。

<sup>51</sup> 国民生活金融公庫、農林漁業金融公庫、中小企業金融公庫、公営企業金融公庫、沖縄振興開発金融公庫、国際協力銀行、日本政策投資銀行及び商工組合中央金庫を指す。

について事業の見直しが必要と提示<sup>52</sup>、これを受けて、経済財政諮問会議は、2002年12月「政策金融改革について」をまとめ、2004年度末までを不良債権集中処理期間とし、政策金融改革については、2005～2007年度に検討・準備を行い、2008年度以降に新体制に移行することを示した。

2005年11月に発表された「政策金融改革の基本方針」では、政策金融は、中小零細企業・個人の資金調達支援、国策上重要な海外資源確保、国際競争力確保に不可欠な金融、円借款（政策金融機能と援助機能を併せ持つ）の3つの機能に限定し、それ以外については撤退するとする基本原則が示された。特に中小企業金融の分野では、中小公庫について、資金余剰のため量的補完を国が行う必要はないため一般貸付から撤退すること、特別貸付については国の中小企業政策の中に明確に位置付けられ、政策誘導を目的とする範囲に限定して行うこと、また定期的な見直しを行い、必要性の低下した特別貸付からは撤退することが示された。また、国民公庫について、採算上供給困難な零細・中小企業への事業資金貸付は政策金融として残すこと、さらに、商工中金について、預金、手形割引等民間金融機関と同様のフルバンキング機能であること及び所属団体向け組合金融であることから、政策金融である必要はないとの考えが示された。

2005年12月の「行政改革の重要方針」を経て、2006年には「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」（行革推進法）が成立した。同法においては、中小公庫、農林漁業金融公庫、国民公庫及び国際協力銀行（国際金融部門）の4機関を統合した新政策金融機関の在り方、また、商工中金は、完全民営化するものとし、2008年度に国の関与を縮小し経営の自主性を確保する措置を講じること、商工中金に対する政府出資についてはおおむね5～7年後を目途として全部を処分することが明記された。

2006年6月には、行革推進法の規定を具体化する形で、「政策金融改革の制度設計」（政策金融改革推進本部・行政改革推進本部）が決定され、政府は、新政策金融機関のより具体的な枠組みを明示するとともに、商工組合中央金庫法を廃止し、2008年10月に政府及び既存の出資者のみが株式を保有する特殊会社を発足させることとした。

以上の経緯を踏まえ、2007年には、2008年10月に国民公庫、農林漁業金融公庫、中小公庫及び国際協力銀行を解散して、新たな政策金融機関として「株式会社日本政策金融公庫」（以下「政策公庫」という。）を設立すること、その目的<sup>53</sup>・業務の範囲等に関する事

<sup>52</sup> 「特殊法人等整理合理化計画」では、「民業補完、政策コスト最小化、機関・業務の統合合理化の原則の下、抜本的な検討を行った上で、公的金融の対象分野、規模、組織の見直しを行うこととする。このため、経済財政諮問会議において、2002年から検討を開始し、その検討結果を踏まえ、内閣として経済情勢を見極めつつ、できるだけ早い時期に結論を得ることとする」旨注記された。

<sup>53</sup> 政策公庫は、一般の金融機関が行う金融を補完することを旨としつつ、国民一般、中小企業者及び農林水産業者の資金調達を支援するための金融の機能並びに我が国にとって重要な資源の海外における開発及び取得を促進し、並びに我が国の産業の国際競争力の維持及び向上を図るための金融の機能を担うとともに、内外の金融秩序の混乱又は大規模な災害、テロリズム若しくは感染症等による被害に対処するために必要な金融を行うほか、当該必要な金融が銀行その他の金融機関により迅速かつ円滑に行われることを可能とし、もって我が国及び国際経済社会の健全な発展並びに国民生活の向上に寄与することを目的とする。（株式会社日本政策金融公庫法第1条）

項を定めること等を内容とする「株式会社日本政策金融公庫法<sup>54</sup>」が、また、商工中金の完全民営化<sup>55</sup>に向けて、2008年10月に商工組合中央金庫法を廃止するとともに、移行期間中の特殊会社<sup>56</sup>としての商工中金の目的・業務の範囲等に関する事項を定めること等を内容とする「株式会社商工組合中央金庫法」がそれぞれ成立した<sup>57</sup>。

2008年10月の政策公庫への移行による、中小企業者に対する利便性の低下や一般貸付の廃止に伴う融資環境の悪化が懸念されている。新公庫への移行に際しては、従前どおりの利便性を確保すること、また、中小企業者の資金繰りに対して機敏に対応することが求められる。さらには、中小企業等の資金需要や民間金融機関の貸出動向といった内外の経済情勢の変化を十分に踏まえ、中小企業向け資金供給に支障を来すことのないよう適正迅速な支援施策を講じていく必要がある。

また、株式会社化された商工中金についても、新会社への移行に際しては、中小企業に対する円滑な資金供給が維持されるよう、利便性の維持やこれまでと同水準の融資条件の設定、金融環境の悪化や災害等の緊急時への適正迅速な対応などが求められる。さらに、株式会社である以上収益性を向上させていく必要が生じることになるが、融資先の貸し倒れリスクを意識し過ぎて、中小企業に対する資金供給が抑制されてはならない。中小企業に対する金融機能の根幹を維持することを念頭に置いたバランスの取れた支援を講じていくことが求められる。

## 2. 信用補完制度による中小企業金融支援

### (1) 信用補完制度の概要

中小企業の資金調達には、その大部分を民間金融機関の融資に依存していることから、民間金融機関の貸出姿勢に強く影響を受けることになる。民間金融機関は、元々経営体質がぜい弱な中小企業に対しては、融資の焦げ付きを回避するため、中小企業の融資要求にはなかなか応じようとはしない。このため、中小企業の資金調達を円滑にするには、民間金融機関の信用リスク負担を軽減して、融資をちゅうちょさせないようにする必要がある。

信用補完制度は、中小企業が民間金融機関から受ける融資に対して公的保証を付すことによって、中小企業の資金調達を円滑化する制度であり、信用保証協会の行う「信用保証制度」と、これを再保険する「信用保険制度」から成る。(図表6)

---

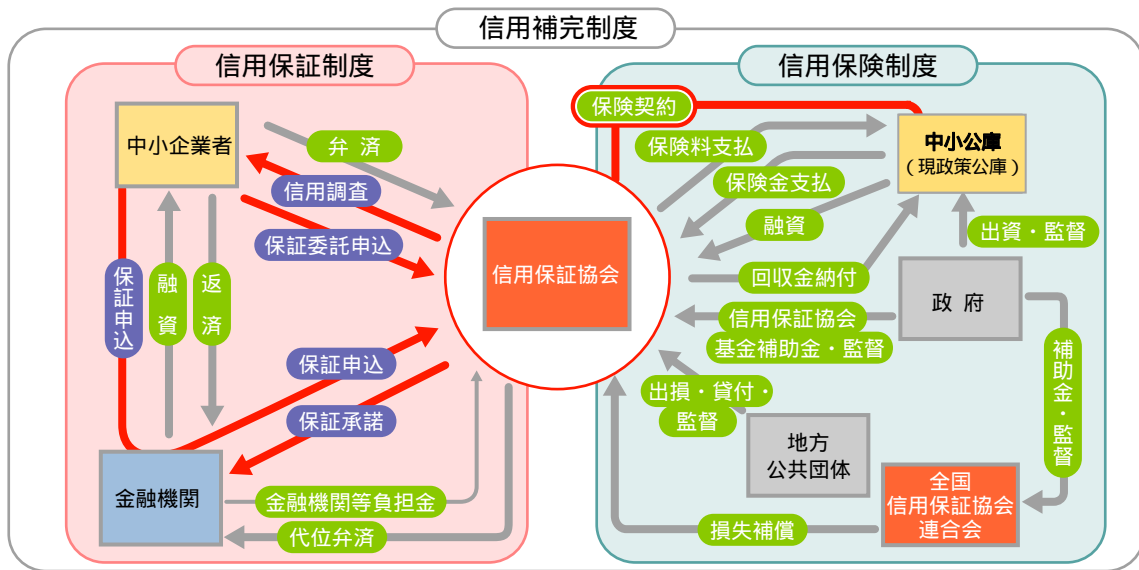
<sup>54</sup> 政策公庫は、特殊会社となり、政府がその株式を常時全額保有する。また、政策公庫の予算・決算は国の監督下に置かれるとともに、会社法の適用を受けるなど、ガバナンスの強化が図られる。中小企業者向け業務としては、重要な施策に限定するとして、一般貸付は廃止される。

<sup>55</sup> 商工中金の完全民営化は2013年～2015年を目途とし、政府は、完全民営化後本法律を直ちに廃止するための措置を講じる。

<sup>56</sup> 株主資格について、移行期間中は、政府による株式保有を認めるが、完全民営化後は中小企業団体とその構成員に限定される。

<sup>57</sup> 政策金融改革に基づくその他の措置として、日本政策投資銀行の完全民営化に向けて特殊会社として措置する「株式会社日本政策投資銀行法」、公営企業金融公庫を廃止し、新組織を設立する「地方公営企業等金融機構法」が成立した。なお、沖縄振興開発金融公庫は2012年度以降に政策公庫に統合される。

図表6 信用補完制度の仕組み



(出所) 中小企業庁『平成20年度中小企業施策総覧』(2008.8)等より作成

信用保証制度とは、中小企業が民間金融機関から事業資金を借り入れる場合に、その借入債務を保証することにより、担保力や信用力が不足している中小企業者に対する事業資金の融通を円滑にするための制度である。現在、信用保証協会<sup>58</sup>がその任に当たっている。中小企業に対する資金供給を困難にしているとされる、「情報の非対称性が大きい」、「担保力が弱い」及び「借入金額が小さいため審査コストが割高になる」といった中小企業金融の一般的な特性を公的に補完し、金融機関に対する信用リスク負担を取り除き、金融機関から中小企業への資金供給をスムーズにしようとするものである<sup>59</sup>。

次に信用保険制度とは、信用保証協会が行う保証には、原則としてすべてに中小公庫の信用保険が付くことになる。これは、信用保証協会が、金融機関に対して負った保証債務について中小公庫と保険契約を締結し、信用保証協会が金融機関に代位弁済した場合、その代位弁済額の70%から90%(保険のてん補率)が保険金として中小公庫から信用保証協会に支払われる仕組みである。この保険制度によって信用保証協会の危険負担が分散化されることになる。なお、信用保証協会が中小企業者から債権を回収した場合、支払われた保険金の割合に応じて中小公庫へ回収金を納付することになる。

## (2) 信用補完制度の拡充

近年の信用補完制度の改正は、民間金融機関による貸し渋りによる中小企業の資金調達困難となることの防止と、景気の動向に影響を受けやすい間接金融を中心とした従来型

<sup>58</sup> 信用保証協会は、信用保証協会法に基づく法人で、内閣総理大臣、経済産業大臣及び都道府県知事等が監督する。各都道府県に1協会設けられているほか、横浜、川崎、名古屋、岐阜及び大阪の5つの市にもそれぞれ1協会が設けられており、全国に52の協会が存在する。

<sup>59</sup> 前掲 藪下・武士俣(2006)144頁



の中小企業の資金調達手段の充実・多様化を目的としたものが中心となっている。

ア 1998年

1998年の「中小企業等貸し渋り対策大綱」の閣議決定を受けて、同年9月に「**中小企業信用保険法**」の改正が行われ、信用保証協会の保証債務に係る無担保保険が3,500万円から5,000万円に、また、特別小口保険<sup>60</sup>の付保限度額が750万円から1,000万円にそれぞれ引き上げられた。また、1998年度第三次補正予算において予算措置が講じられたこと等により、「貸し渋り」を受けた中小企業、取引金融機関が破たんした中小企業への信用保証の拡充が図られ（特別保証枠として20兆円）いわゆる「中小企業金融安定化特別保証制度」（以下「特別保証制度」という。）が創設された。

さらに、同年10月には、倒産関連中小企業者の範囲の拡大、取引金融機関が破たんした中小企業者に係る普通保険の付保限度額の別枠を2億円から3億円に臨時に引き上げること等を内容とする「中小企業信用保険法」の改正が議員立法により行われた。

イ 1999年

1999年10月には、特別保証制度へのニーズが高いことから、2001年3月末までの期間の延長及び特別保証枠を20兆円から30兆円に拡大する措置が講じられた<sup>61</sup>。

また、同年12月には、資金調達の多様化を図り、直接金融への道筋を付けるため、中小企業の発行する社債（私募債）について、信用保証協会が債務の履行を保証する制度を整備し、私募債の発行企業が債務不履行に陥った場合や、倒産した場合にも信用保証協会が引受金融機関に保証金を支払う仕組みの創設に係る「中小企業信用保険法」及び「**信用保証協会法**」の改正<sup>62</sup>が行われた（2000年に施行）。

ウ 2000年

2000年10月には、政府が「日本新生のための新発展政策」を発表し、臨時措置である特別保証制度の期限が2001年3月に到来することを踏まえ、年度内の保証需要に関し十分な保証枠を確保することにより万全の対応を行うとともに、一般信用保証制度の拡充やセーフティネットに係る対策の充実等を図ることが示された。これを受けて、同年、中小企業に対する資金供給を引き続き確保するため、無担保保険の付保限度額を5,000万円から8,000万円に引き上げること、取引先の倒産等に起因して経営の安定に支障を生じる中小企業者に対する経営安定関連保証（セーフティネット保証）の対象範囲を拡大すること等を内容とする「中小企業信用保険法」の改正が行われた。

<sup>60</sup> 従業員20人（商業・サービス業5人）以下の会社及び個人、事業協同小組合等であって特定事業を行い省令に定める要件を備えている者の事業資金を対象とし、担保（保証人の保証を含む。）を提供させない保証をいう。

<sup>61</sup> 特別保証制度の実績は、保証承諾件数が172万3,873件、保証承諾額が28兆9,437億円となっている。同制度の実施状況の詳細については、会計検査院『平成17年度決算検査報告』（2006.11）を参照。

<sup>62</sup> 「中小企業の事業活動の活性化等のための中小企業関係法律の一部を改正する法律」による。

## エ 2001年

中小企業の資金調達が依然として厳しい状況にある中で、資金調達手段の多様化については、従来からその必要性が提言されてきた。2001年3月の中小企業庁による「中小企業債権流動化研究会」の最終報告では、売掛金債権<sup>63</sup>担保保証制度の整備について明記された。これを受けて、売掛金債権を担保とする中小企業者の借入債務について、信用保証協会が保証した保証債務を対象とする売掛金債権担保融資保証制度を創設すること、特別小口保険の付保限度額を1,000万円から1,250万円に引き上げること等に係る「中小企業信用保険法」の改正が行われた。

## オ 2002年

不良債権処理の加速化、金融機関の再編進展などを背景として、金融機関の支店統廃合等に伴って借入れが減少している中小企業者、整理回収機構（RCC）に貸付債権を譲渡された中小企業者で再生可能な者についてもセーフティネット保証の対象とすること、金融機関との適切なリスク分担の下、民事再生法等による法的再建手続等において、再生計画が認可された中小企業者に対して保証を行う事業再生保証制度（DIP保証）を創設するため、信用保証協会が保証を行う際、借入金の一部に保証を付けることができるよう所要の法的措置をすること等を内容とする「中小企業信用保険法」の改正が行われた。

## カ 2007年

不動産担保・個人保証に過度に依存しない資金調達及び事業再生に取り組む中小企業者の資金調度を円滑化することが必要とされ、2007年5月には、在庫（棚卸資産）を担保とした中小企業の借入れに対して信用保証協会が信用保証を付与できるよう、売掛金債権担保保険の保険対象を拡充して流動資産担保保険に改めること、民事再生法又は会社更生法に基づいて事業再生に取り組む中小企業の資金調達に対応した信用保証制度（事業再生保険）を整備すること等を内容とする「中小企業信用保険法」の改正が行われた。

また、同年10月には、2005年6月の「信用補完制度のあり方に関するとりまとめ<sup>64</sup>」等を踏まえ検討されてきた「責任共有制度<sup>65</sup>」が導入され、従来は信用保証協会が原則として100%の保証を行っていた保証付融資について、金融機関が原則20%の責任を負担することとなった<sup>66</sup>。これは、信用保証協会の保証付融資について、信用保証協会と金融機関とが適切な責任分担を図り、両者が連携して中小企業者の事業意欲等を継続的に把握し、融資実行及びその後における経営支援や再生支援といった中小企業者に対する適切な支援を行うこと等を目的とするものであり、信用保証制度に内在

<sup>63</sup> 売掛金債権とは、企業間取引における、商品提供側が販売先に対して持つ代金受取債権のことをいう。

<sup>64</sup> 『中小企業政策審議会基本政策部会とりまとめ』（2005.6）

<sup>65</sup> 根拠規定は、「責任共有制度要綱」（平成18年9月12日中企第2号）による。

<sup>66</sup> 突発的災害や連鎖倒産等に関する経営安定関連（セーフティネット）保証等については適用除外とされる。

するモラルハザード<sup>67</sup>の問題を防ぐ効果があるとされている<sup>68</sup>。

#### キ 2008年

中小企業における資金調達手段の1つである企業間の信用取引については、手形の利用は減少傾向<sup>69</sup>にある一方で、売掛債権を手形のように割り引いて譲渡する資金調達手段へのニーズが高まっていた<sup>70</sup>。これを背景として、2008年6月には、信用保証協会が納入先企業の支払い能力を保証し、金融機関が売掛債権を買い取ることにより、中小企業の売掛債権の早期現金化を可能とする一括支払契約を対象とする保険制度（特定支払契約保険）を創設するための「中小企業信用保険法」の改正が、また、中小企業金融公庫の業務に売掛債権の早期現金化を行う特定目的会社等に対する貸付けや債務の保証等を加えるための「中小企業金融公庫法」の改正が行われた。

さらに、信用保証協会による中小企業者に代わる保証債務の履行（代位弁済）については、従来から高水準にあることが問題視されており、その原因として信用保証制度を不正に利用した事件が続発していることを踏まえ、同年、各信用保証協会の連携を強化し、情報共有を緊密にするための保証業務支援機関制度を創設することを内容とする「信用保証協会法」の改正が行われた。

中小企業信用保険制度の収支を見ると、貸し渋り対策として特別保証制度を実施した1998年度ごろから赤字幅が膨らみ、その間には相当額の政府出資が行われてきたが、2007年度損失処理の際には、信用保険準備基金残高は底を突き、融資基金からの組入れを行う必要が生じるなど制度の運営基盤は非常に厳しい状況にある。保険収支の悪化は信用保証制度について再考させる契機となったが、その見直しには賛否両論の意見があるため、拙速に結論を出すことには注意する必要がある。中小企業者の立場に立った、資金繰りに追われることのない円滑な中小企業金融の構築を基本原則として、慎重な検討が必要とされる。（図表7）

また、前述したように、信用補完制度の財政基盤強化の観点から、2007年より、責任共有制度が実施されているところであるが、実際には同制度の導入による民間金融機関の貸し渋りが発生しているとの指摘もあり、中小企業、とりわけ信用力の低い企業や創業間もない企業、小規模企業の資金繰りへの影響に十分留意する必要がある。

<sup>67</sup> 「信用保証協会の保証があれば、金融機関は貸倒れを考慮する必要がなくなるので、質の悪い融資案件ほど信用保証を利用しようとするようになる」ことから、これが、「信用保証協会の損失を増やすだけでなく、保証協会を利用する必要のない企業にまで信用保証をつけることで、企業の資金調達コストを引き上げる」要因となっていると指摘する。（前掲 藪下・武士俣（2006）149頁）

<sup>68</sup> 責任共有制度の導入が、必ずしもモラルハザードの問題を解決するものではないと指摘する意見もある。（前掲 藪下・武士俣（2006）150頁）

<sup>69</sup> 原因としては、景気低迷による商取引の減少及び企業の信用力の低下、手形の事務処理負担が大きいことが挙げられる。

<sup>70</sup> 2001年の中小企業信用保険法改正により、売掛債権担保融資保証制度が創設され、2008年1月までの累計で約1兆4,000億円の融資が行われているが、中小企業にとっては飽くまで借入れであるため、その財務体質は改善されないといった点が指摘されていた。

図表7 中小企業金融公庫（信用保険部門）の決算推移

(単位:億円)

		2000年度	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度
保険 収 支	保険料	1,333	1,285	1,184	1,360	1,477	1,528	1,623	1,654
	回収金	1,802	1,947	2,121	2,245	2,190	2,049	1,839	1,658
	保険金支払額	7,639	9,028	9,353	7,930	6,227	5,253	5,184	5,806
	計	4,504	5,796	6,048	4,325	2,560	1,676	1,722	2,494
政府出資金		5,988	1,698	4,038	972	3,648	902	915	2,531
信用保険準備基金残高		10,009	5,754	3,713	592	1,683	954	115	0
融資基金残高		7,477	7,477	7,473	7,468	6,737	6,732	6,732	6,606

(注)1. 2004年度の政府出資金3,648億円のうち2,525億円は、旧中小企業総合事業団から承継したものである。

2. 信用保険準備基金、融資基金は、それぞれ公庫の信用保険事業、信用保証協会に対する融資事業を運営するための基金。

3. 2007年度の損失処理に伴い、信用保険準備基金に融資基金から約126億円を繰り入れる措置を行う。結果、信用保険準備基金の残高は0となった。

(出所) 中小企業金融公庫資料より作成

### 3. 創業、事業再生支援のためのファンド制度

#### (1) 創業、事業再生のためのファンド制度の創設と見直し

1998年に制定された「**中小企業等投資事業有限責任組合契約に関する法律**」(以下「ファンド法」という。)は、多様な投資家による中小ベンチャー企業への資金供給を促進するため、中小企業等投資事業有限責任組合(以下「有限責任組合」という。)に出資した投資家については、出資額までしか責任を負わない(有限責任)とする民法の特例措置として設けられたものである<sup>71</sup>。

ファンド法制定当初は、ファンドの投資は未公開中小企業(株式会社に限り)への出資に限定されていたが、新事業に挑戦する中小企業の資金調達を円滑化するため、2002年に法改正<sup>72</sup>がなされた(2003年に施行)。これにより、有限責任組合の投資対象をそれまでの株式会社から有限会社や企業組合に拡大するとともに、その投資事業の範囲を従来の株式投資から、中小企業が営む事業から生じる収益の分配を受けるための投資(いわゆるプロジェクトファイナンス)にも拡大した。

また、2003年には、過剰供給構造の解消などに資する事業活動に必要な資金の確保を円滑化するため、有限責任組合の投資の対象を産業再生法認定企業など一定の要件を満たす企業に拡大するファンド法の特例を講じること、また、中小企業総合事業団(当時)の業務に、中小企業の再生を支援する有限責任組合に対する出資を追加する特例を講じること等を内容とする「産業活力再生特別措置法」の改正が行われた。

さらに、2004年には、リスクの高いベンチャー企業、事業再生に取り組む企業に十分な資金が供給されていない中で、投資事業有限責任組合契約に関する制度の充実により事業者への資金供給の円滑化を図るため、ファンド法の題名を「**投資事業有限責任組合契約に**

<sup>71</sup> 法律制定以前においては、未公開の中小・ベンチャー企業に対して投資を行っていた投資事業組合は、一般的に民法上の組合として設立され、組合業務の執行に携わらない組合員までが出資額を超えて責任(無限責任)を負わされることから、投資家の企業に対する投資を妨げるものであり、投資家保護が不十分であるとされた。

<sup>72</sup> 「中小企業等が行う新たな事業活動の促進のための中小企業等協同組合法等の一部を改正する法律」による。

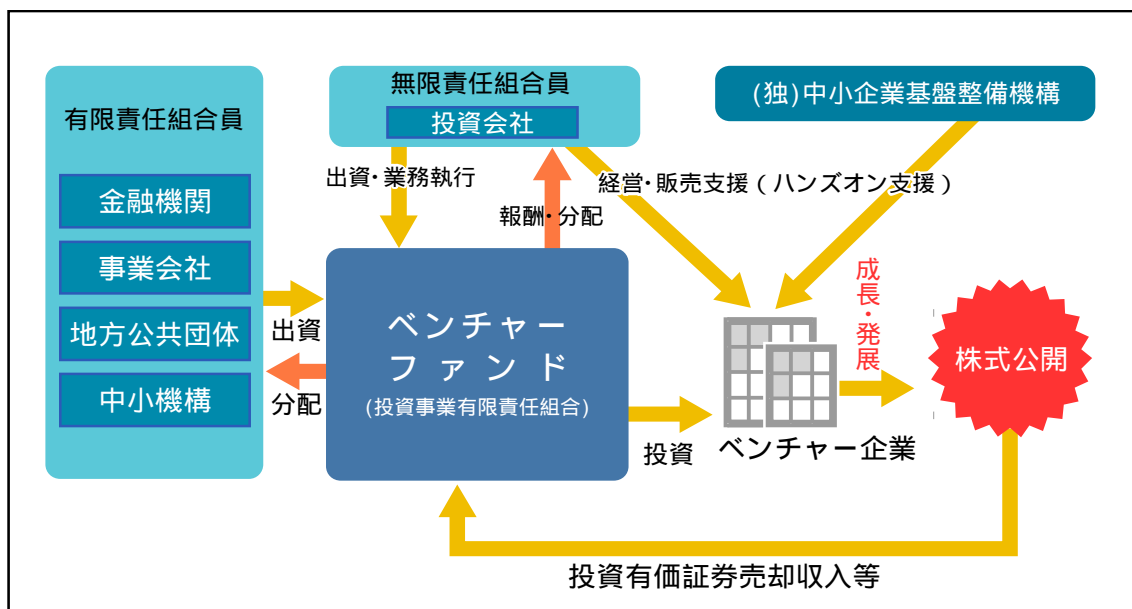
「**関する法律**」に改めるとともに、有限責任組合の投資対象の制限を撤廃して、中堅企業などに対する幅広い出資を可能にすること、有限責任組合が出資のみならず出資先企業に対する融資や債権の取得も可能にすること等を内容とするファンド法の改正が行われた。

## (2) ベンチャーファンド

ベンチャーファンドとは、ファンド法に基づき、創業期の中小企業が抱える過小資本を理由とした資金調達の難しさを解消することを目的に設けられたファンド制度である。中小機構やベンチャーキャピタル等の民間投資会社の出資<sup>73</sup>によって組成された投資ファンド（投資事業有限責任組合）が、主に設立7年未満のベンチャー企業<sup>74</sup>を対象として、株式や新株予約権付社債の取得等による資金提供や無限責任組合員による経営面のハンズオン支援等により、企業の成長発展を支援している。（図表8）

中小機構における2007年度末までのベンチャーファンドに対する出資事業の実績は、出資先ファンド数の累計が83ファンド、出資契約累計額が約526億円、投資先企業累計数が1,940社、株式公開企業数が89社となっており、一定の成果を上げている。しかし、ベンチャーファンドの現状は、結果的に投資が大都市圏に集中してしまっているため、地方においては十分に活用されていないことが指摘されている。地域におけるベンチャーファンドの積極的な活用は、地方経済を活性化する上で有効な手段となり得るものであり、地域の実情を十分勘案して、企業の資金調達に柔軟な対応が可能なベンチャーファンドの創設が広く望まれている。

図表8 ベンチャーファンドの仕組み



(出所) (独)中小機構基盤整備機構ホームページ

<sup>73</sup> 中小機構は、有限責任組合員としてファンド総額の1/2以内を出資する。

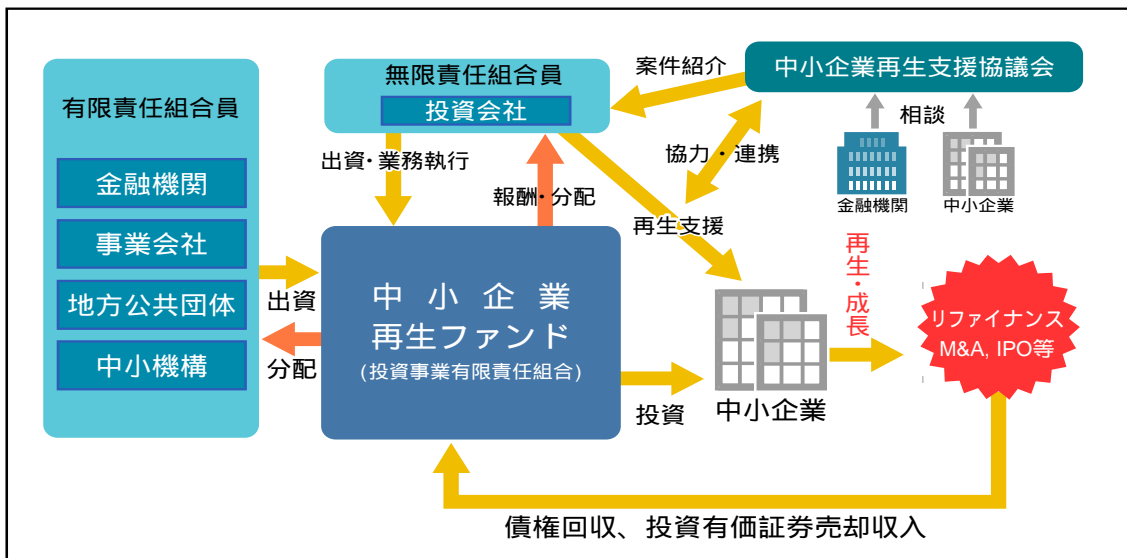
<sup>74</sup> 原則として、株式公開を目指している企業を対象とすることとしている。

### (3) 中小企業再生ファンド

中小企業再生ファンド（以下「再生ファンド」という。）とは、地域経済の担い手として、独自の技術やノウハウを持つ中小企業が破たんし追い込まれることがないように、当該中小企業が再生するために必要な資金の円滑な供給を目的に設けられたファンド制度である。中小機構<sup>75</sup>や民間の投資会社、地域金融機関、事業会社等の出資<sup>76</sup>によって組成された再生ファンド（投資事業有限責任組合）が、過剰債務等により経営状況が悪化しているものの、本業には相応の収益力があり、財務リストラや事業再構築により再生が可能な中小企業を対象に、中小企業再生支援協議会との連携による再生計画策定支援、株式や新株予約権付社債の取得等による資金提供、金融機関の保有する貸出債権の買取りによる金融支援等により、事業再生に取り組む中小企業の資金調達の円滑化及び再生支援を行っている。（図表9）

中小機構における2007年度末までの再生ファンドに対する出資事業の実績は、出資先ファンド数の累計が16ファンド、出資契約累計額が約239億円、投資先企業累計数が113社となっている。再生ファンドの組成が全国で16件にとどまっていることから、その他の地域における再生ファンドの組成が喫緊の課題となっている。地域における再生ファンド組成が進まない理由としては、地域金融機関との合意形成に至らないことが挙げられる<sup>77</sup>が、再生ファンドの組成については、地域金融機関自らが当該地域の中小企業再生に積極的に取り組むことが不可欠とされるため、今後、地域金融機関に対する働き掛けを進めていくことが求められている。

図表9 中小企業再生ファンドの仕組み



(出所) (独)中小機構基盤整備機構ホームページ

<sup>75</sup> 再生ファンドに対する出資事業については、「産業活力再生特別措置法」を根拠とする。

<sup>76</sup> 前掲脚注73

<sup>77</sup> 第169回国会参議院経済産業委員会会議録第13号18～19頁(2008.6.3)

## 第4章 商業・地域支援施策

地域によって景況感のばらつきが見られる中、地域経済の活性化を図るために、地域経済を下支えしている中小企業の果たす役割は大きい。このため、魅力あるまちづくりを通じた地域の商業の活性化策、伝統的工芸品の振興策及び地域資源を活用した産業の形成・発展に向けた取組への支援策などが講じられてきた。

### 1. 中心市街地の活性化

高度経済成長期以降、中心市街地は、モータリゼーションの進展、大型商業施設や公共施設の郊外立地などに伴い衰退傾向が続いていたが、1998年に「まちづくり3法」と言われる「**中心市街における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律**」（以下「中心市街地活性化法」という。）、**「大規模小売店舗立地法」**<sup>78</sup>（以下「大店立地法」という。）が成立し、「**都市計画法**」が改正された。これにより、中心市街地活性化法による中心市街地への各種支援を行うこと、大店立地法による大型店周辺地域の生活環境への配慮を求め、都市計画法による大型店の立地可能地域の決定を行うことが定められ、従来の商業調整<sup>79</sup>から総合的なまちづくり政策へと大きく転換された。

しかし、こうした取組によっても中心市街地の衰退に歯止めを掛けることはできなかったことから<sup>80</sup>、2006年にいわゆるコンパクトシティの考え方<sup>81</sup>に基づいて「中心市街地活性化法」及び「都市計画法」が各々改正された<sup>82</sup>。

中心市街地活性化法は、題名を「**中心市街地の活性化に関する法律**」へ変更し、中心市街地の活性化に関する基本理念及び責務規定の創設、内閣における中心市街地活性化本部の創設、市町村が作成した基本計画の内閣総理大臣による認定制度の創設、多様な民間主体が参画する中心市街地活性化協議会の創設、認定された基本計画に基づく事業に対する支援措置の拡充などを行うこととした。また、都市計画法では、延べ床面積1万㎡を超える大規模集客施設が出店することができる用途地域を商業地域、近隣商業地域、準工業地域の3地域に限定することとした。

その後、2006年9月に中心市街地活性化法に基づく基本方針が閣議決定され、2008年

---

<sup>78</sup> 「大店立地法」は2000年に施行。

<sup>79</sup> まちづくり3法が制定される以前は、1974年に施行された「大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律」（以下「大店法」という。）により、大型店の出店に際して、既存の中小店を保護するため、店舗面積や閉店時刻等の調整が行われていた。しかし、出店調整の長期化・不透明化の問題を抱えていたことや規制緩和の流れの中で、「大店法」は「大店立地法」の施行に伴い廃止された。

<sup>80</sup> その原因として、「中心市街地活性化法」に基づく基本計画の事後評価が不十分であったこと、TMO（旧中心市街地活性化法の下で商業を振興するため、市町村の認定を受けて作られた民間のまちづくり組織）の役割が商業活性化に偏っていたこと等が指摘された。（総務省『中心市街地の活性化に関する行政評価・監視結果に基づく勧告』（2004.9）、会計検査院『2003年度決算検査報告』（2004.10））

<sup>81</sup> 住宅、商店街、病院、学校等様々な施設を都市の中心部に集中させることで、中心市街地の活性化を図ろうとする考え方である。

<sup>82</sup> 「都市計画法」は2007年に施行。

7月末現在、53市において54基本計画が認定を受けている<sup>83</sup>。認定状況を見てみると、県庁所在地を始めとする比較的規模の大きな市が多くを占めている。

今後、まちづくりに積極的に取り組む人材の確保や、中心市街地活性化協議会において商工会議所等のパートナーとなるまちづくり会社の取組を後押しする支援策が重要になる<sup>84</sup>。こうした取組により、中心市街地の活性化にどの程度の効果をもたらすのか、施策の実施状況を検証するとともに柔軟に対応していくことが必要である。

## 2. 地域産業の活性化

### (1) 伝統工芸の振興

1974年に伝統的工芸品の産地全体の振興を図るために制定された「**伝統的工芸品産業の振興に関する法律**」(以下「伝産法」という。)は、経済産業大臣から伝統的工芸品及び振興計画の認定を受けた工芸品の産地組合に対して、その振興計画に基づく事業への助成を行うことを主な内容としている。法の制定後、伝統的工芸品産業の生産額は増加し、1983年には5,406億円となったものの、その後、日本人の生活様式の変化、大量生産や輸入による安価な商品の供給、新たな商品開発や流通経路開拓の遅れ、知名度や情報提供の不足<sup>85</sup>などから、生産額は減少した。(図表10)

こうした伝統的産業を取り巻く問題が深刻さを増す中、2001年に振興計画の作成主体の範囲拡大や新商品開発のための活性化計画の創設など産地の意欲的取組を支援しようとする伝産法の改正がなされた。なお、2008年8月現在、伝統的工芸品の認定数は全国で210品目となっており、特に京都府(17品目)、新潟県(15品目)で多く認定されている。

伝統的工芸品は、地域名及び商品名という形で他のものと識別できるものが多い。そこで、地域団体商標制度<sup>86</sup>による地域ブランドの保護・活性化と関連付けて、その振興を図ることも有効であろう。その際、伝統的工芸品は産業の振興と伝統・文化の保護という両側面から大きな役割を果たしていることを考慮しつつ、その活性化を図る必要がある。

図表10 伝統的工芸品産業の情勢

項目	2006年度	参考(ピーク時)
従事者数	9万3,365人	28万7,956人(1979年)
企業数	1万6,704企業	3万4,043企業(1979年)
生産額	1,773億円	5,406億円(1983年)
30歳未満の従事者の比率	6.1%	28.6%(1974年)

(出所) 産業構造審議会伝統的工芸品産業分科会資料等より作成

<sup>83</sup> 北九州市は小倉地区と黒崎地区で各々基本計画が認定されている。

<sup>84</sup> 経済産業大臣の認定を受けたまちづくり会社に補助金を支給する制度を創設することが検討されている。(『日経流通新聞』(2008.6.27))

<sup>85</sup> 伝統的工芸品産業審議会『21世紀の伝統的工芸品の産業施策のあり方について』(2000.11)

<sup>86</sup> 地域の名称及び商品(役務)の名称等から成る商標について、一定の範囲で周知となった場合には、事業協同組合等の団体による地域団体商標の登録を認める制度。商標法の改正により2006年4月から導入されている。



## (2) 地域資源の活用促進

近年、地域の経済状況を見てみると、大都市圏以外での景気回復の遅れや公共事業の縮小により地域間の格差が拡大している。

こうした状況を打開し、地域産業の自立的発展や活性化の取組を支援するための1つの方策として、各地域の強みである農林水産品、鉱工業品及びその生産技術、観光資源の3類型から成る地域資源を活用して新たな商品(役務)の開発及び提供の事業を行う中小企業者を支援するため、「**中小企業による地域産業資源を活用した事業活動の促進に関する法律**」(以下「地域資源活用促進法」という。)が、2007年に成立した。同法では、国が基本指針を策定し、それに基づき都道府県が基本構想を作成して地域資源を指定するとともに、事業計画の認定を受けた中小企業に対して支援措置(信用保険の別枠化、課税の特例等)を講じるものである。2008年7月現在、全国で428件の事業計画が認定されている<sup>87</sup>。(図表11)

なお、地域経済活性化策の一環として、地方自治体の産業集積の形成や活性化に関する取組を支援する「**企業立地の促進等による地域における産業集積の形成及び活性化に関する法律**」(以下「企業立地促進法」という。)が同年に成立し<sup>88</sup>、2008年9月現在、44道府県から126件の基本計画が同意されている。

## (3) 農商工連携の促進

2007年10月に政府は、地域活性化統合本部会合<sup>89</sup>を設置し、同年11月に地方再生の総合的な戦略である地方再生戦略を取りまとめた<sup>90</sup>。同戦略の中では、日本企業の99.7%を占める中小企業とその9割が地方にある農林水産業の連携(農商工連携)を促すことにより、地域経済に雇用と所得を創出することがうたわれた。

こうした取組を支援するため、2008年に「**中小企業者と農林漁業者との連携による事業活動の促進に関する法律**」(以下「農商工等連携促進法」という。)が制定された。その主な内容は、国が策定した基本方針に基づき農商工等連携事業計画を策定し、認定を受けた中小企業者及び農林水産業者に対して支援措置(信用保険法の特例、課税の特例等)を講じること、農商工等連携支援事業計画を策定し、主務大臣から認定を受けた公益法人及び特定非営利活動法人(NPO法人)に対して信用保険法の特例等を適用することなどとなっている。2008年9月に第1号認定が行われ、農商工等連携事業計画は65件、農商工等連携支援事業計画は4件、合計69件が認定された。

<sup>87</sup> 事業計画の内訳は、農林水産品156件、鉱工業品及びその生産技術238件、観光資源34件となっている。

<sup>88</sup> 同時に構造不況業種を抱える地域など特定の地域における産業構造転換を促進するための法律を継承してきた「特定産業集積の活性化に関する臨時措置法」が廃止された。地域を特定しない地域産業振興法へ衣替えしたことになる。

<sup>89</sup> 地域活性化統合本部会合は、中心市街地活性化本部、都市再生本部、構造改革特別区域推進本部、地域再生本部の地域活性化関係の4本部を合同して開催することとしたものである。

<sup>90</sup> 2008年1月29日に一部改定。

図表 11 中小企業地域資源活用プログラムと農商工等連携促進法の比較

	中小企業地域資源活用プログラム	農商工連携（農商工等連携事業計画）
概要	地域資源活用促進法	農商工等連携促進法
前提条件	都道府県による基本構想の認定 （地域産業資源の指定）	なし
事業主体	中小企業（単独又は共同）	農林漁業者と中小企業者 （各1以上、有機的に連携し経営資源を有効活用するもの）
支援内容	補助金、融資、信用保証の特例、設備投資減税	
	中小企業投資育成株式会社の特例	小規模企業者等設備導入資金助成法の特例
施行日	2007年6月29日	2008年7月21日
目標	5年間で1,000件の新事業 （地域資源活用事業計画）創出	5年間で500件の新事業創出
基本方針	2007年7月13日公示	2008年8月20日公示

（出所）中小企業庁資料より作成

なお、農商工等連携促進法の改正に合わせて、食料品製造業等の農林水産関連事業者が行う企業立地や事業高度化に対する支援策を講じること等を内容とする「企業立地促進法」の改正が行われた。

今後は、こうした関連施策の位置付けを明確化し、産業クラスター計画<sup>91</sup>等との連携を含めた効果的な地域の自立・支援策の在り方について議論していくことが必要である。

## 第5章 中小企業対策予算

中小企業対策の費用面での裏付けとなる中小企業対策予算について見てみると、1998年度の中小企業金融安定化特別保証制度の創設を始めとする金融支援策の拡充が実施される際には数千億円規模の補正予算が計上される一方で、2003年度以降の当初予算は1,700億円程度とほぼ横ばいで推移している。2008年度の中小企業対策予算（当初）は1,761億円となっており、前年度に比べ121億円の増加であったが、政府予算全体（一般歳出）に占める割合は0.37%にすぎない。（図表12）

1999年の中小企業基本法改正案に関する国会審議でも指摘<sup>92</sup>されたように、中小企業支援施策の実効性を確保するためには、必要な中小企業対策予算を十分に確保することが重要である。

<sup>91</sup> 地域を中心に新事業が展開される産業クラスターを形成するために、産学官の新たなネットワークの形成等を促す事業。経済産業省が主体となり、2001年から実施されており、現在、全国で18のプロジェクトが展開されている。

<sup>92</sup> 中小企業基本法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議（第146回国会参議院中小企業対策特別委員会会議録第6号25頁（1999.11.24））等による。

図表 12 中小企業対策予算の推移

(単位：億円)

		経済産業省計上	財務省計上	厚生労働省計上	合計
1998年度	当初	1,313	498	47	1,858
	1次補正	1,856	766	0	2,622
	3次補正	2,683	2,987	0	5,670
1999年度	当初	1,316	560	47	1,923
	1次補正	40	0	0	40
	2次補正	2,923	3,671	1	6,593
2000年度	当初	1,331	566	46	1,943
	補正	1,195	6,216	1	7,410
2001年度	当初	1,335	566	46	1,948
	補正	742	1,698	1	2,439
2002年度	当初	1,307	510	44	1,861
	補正	850	3,798	1	4,513
2003年度	当初	1,296	390	43	1,729
	補正	129	592	0	721
2004年度	当初	1,305	392	41	1,738
	補正	302	912	0	1,214
2005年度	当初	1,300	391	39	1,730
	補正	264	535	0	800
2006年度	当初	1,204	374	38	1,616
	補正	395	550	0	945
2007年度	当初	1,260	343	37	1,640
	補正	447	2,310	0	2,757
2008年度	当初	1,304	422	35	1,761

(注) 1. 2008年度予算において、財務省が中小企業金融公庫への出資、国民生活金融公庫への補給金等助成を厚生労働省が(独)勤労者退職金共済機構への運営費交付金を計上している。

2. 補正予算は、節約等による減額を含む。

(出所) 各年度予算書等より作成

## おわりに

中小企業基本法が改正された1999年以降の日本経済を振り返ってみると、2001年ごろの景気後退期を経て、2002年第1四半期から戦後最長の景気回復期にあった。この間、中小企業の景況感は大企業と同様に緩やかな改善基調が続いたものの、大企業の業況回復が先行する一方で、中小企業の回復には遅れが見られたため、多くの中小企業にとっては、実感の乏しい景気回復であり、地域や業種によって回復にばらつきがみられる<sup>93</sup>。

また、中小機構の中小企業景況調査によれば、最近、中小企業が直面している経営上の問題点としては、2004年以降の原油価格の上昇に伴い「原材料価格の上昇」を挙げる者が次第に増加し、2008年には製造業で4割を超えるなど、この問題が多くの中小企業にとって喫緊の課題となっている。

<sup>93</sup> 日本銀行『全国企業短期経済観測調査』、中小機構『中小企業景況調査』等における業況判断等の指標を見ても、大企業と中小企業との格差、地域間格差は依然として存在している。

このため、政府は、原油価格高騰に伴う中小企業対策<sup>94</sup>や「安心実現のための緊急総合対策」<sup>95</sup>を取りまとめ、総合対策では、原油・原材料価格の上昇分の価格転嫁が困難な中小・零細企業への支援として、事業費 9 兆 1 千億円規模の中小企業資金繰り対策が盛り込まれた。当面、原油価格の高止まり状況が続くことも予想されることから、よりきめ細かな対策を実施することが重要である。

中小企業基本法改正後の中小企業対策は、主として創業・経営革新支援、再生支援、金融支援を 3 つの柱に、毎年、中小企業関連法が制定されてきており、特に創業支援策は、旧基本法にはない新たな取組であった。(図表 3)

しかしながら、開業率・廃業率の推移を見ても、廃業率が開業率を上回る状況は依然として解消されておらず、2006 年の中小企業数は企業ベースで約 420 万社、うち小規模企業は約 366 万社で 1999 年と比較して各々約 13%減少した(図表 1)。新規創業や事業の経営革新に積極的に取り組む中小企業がある一方で、多くの中小企業は設備、人材、技術などの経営資源に乏しく、経営環境は依然として厳しいために、経営革新等のための施策を活用するに及ばない状況に置かれている。

中小企業のうち、特に厳しい状況に置かれているとされる小規模企業については、中小企業基本法で、「国は、経営資源の確保が特に困難であることが多い小規模企業者の事情を踏まえ、小規模企業の経営の発達及び改善に努めるとともに、小規模企業の経営の状況に応じ、必要な考慮を払う」ものとする記されている(同法第 8 条)。

具体的な小規模企業支援策としては、商工会・商工会議所を通じた経営改善普及事業、地域力連携拠点<sup>96</sup>における経営相談、小企業等経営改善資金融資(マル経)制度などが行われているものの、旧基本法に明記されていた「大企業と比べた中小企業の不利」は今日において全く解消されたわけではない。不利の是正は依然として大きな課題として残されていることを考えると、中小企業政策における小規模企業向け施策の支援方法、実施体制等を示す指針を策定するなどその再構築を行うことが求められる<sup>97</sup>。

また、中小企業政策は様々な支援策が細分化されているため、中小企業者にとって複雑で分かりにくいことは否めない。2005 年には中小企業支援 3 法を整理統合して新事業活動促進法を制定したように、例えば、地域支援施策である「地域資源活用促進法」と「農商工等連携促進法」など既存の関連法律を見直した上で整理統合し、分かりやすい施策体系とする必要がある。

<sup>94</sup> 原油高騰・下請中小企業に関する緊急対策関係閣僚会議『原油価格の高騰に伴う中小企業、各業種、国民生活等への対策の強化について(基本方針)』(2007.12.11)等

<sup>95</sup> 「安心実現のための緊急総合対策」に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議『安心実現のための緊急総合対策』(2008.8.29)。中小企業対策費 4,469 億円が盛り込まれた 2008 年度補正予算は、本年 10 月に成立した。

<sup>96</sup> 中小企業が直面する課題に対してワンストップできめ細かな支援を行う拠点で、2008 年 5 月、全国 316 か所に整備された。

<sup>97</sup> 中小企業庁小規模企業政策研究会『小規模企業政策の再構築』(2007.7.13) 19 頁

【参考文献】

- 植田浩史『現代日本の中小企業』(岩波書店 2004.3)
- 植田浩史・桑原武志・本多哲夫・義永忠一『中小企業・ベンチャー企業論』(有斐閣 2006.3)
- 奥津智彦『中小企業施策の概要とその活用事例』(信金中央金庫総合研究所 2007.3)
- 黒瀬直宏『中小企業政策』(日本経済評論社 2006.7)
- 国民生活金融公庫『国民生活金融公庫レポート2008』(2008.9)
- 財団法人商工総合研究所『商工中金』(2008.9)
- 商工中央金庫『ディスクロージャー誌2008』(2008.7)
- 中小企業金融公庫『ディスクロージャー誌2008』(2008.8)
- 中小企業庁『平成19年度中小企業の動向』(2008.5)ほか各年度版
- 中小企業庁『平成20年度中小企業施策総覧』(2008.8)
- 藪下史郎・武士俣友生編著『中小企業金融入門第2版』(東洋経済新報社 2006.4)
- 渡辺幸男・小川正博・黒瀬直宏・向山雅夫『21世紀中小企業論』(有斐閣 2006.11)
- 渡辺達朗『流通政策入門第2版』(中央経済社 2007.11)